

**Forsvarets høgskole  
våren 2011  
Masteroppgave**

# **En vurdering av Forsvarets implementering av styringssystem for HMS**

**Iverksettingen av systematisk HMS og Sikkerhetsstyring i  
Sjøforsvaret 1998 til 2008 - En case-studie**

**Brynjar Grimholt**

**Blank**

## Forord

I denne studien setter jeg fokus på sammenhengen mellom besluttede strategier og hvordan de iverksettes i organisasjonen. Gjennom et økende ønske om å forstå de mekanismer som påvirker styringen av Forsvarets virksomhet, har jeg her ervervet en dypere innsikt i hvorledes strategier implementeres. Jeg tror denne type kunnskap er svært verdifull dersom man ønsker å bidra til bedre og mer effektive prosesser i en organisasjon.

Jeg vil benytte anledningen til å takke min veileder Professor Fred Wenstøp for hans tålmodige og grundige hjelp underveis. Uten hans korrigerende bidrag i prosessen kunne jeg lett ha fått stor avdrift. Jeg må også få rette en stor takk til ansatte ved Forsvarets Bortsettingsarkiv på Røa i Oslo for deres imøtekommende og service orienterte innstilling. Her må Admiral Per Sollien nevnes spesielt for hans engasjement og velvillighet.

Til slutt vil jeg berømme de hjemme som tålmodig har vært overbærende i forhold til både nedturer og oppturer på denne reisen.

Brynjar Grimholt

Oslo 23. Mai 2011

**Blank**

## Abstract

This study focuses on strategy implementation related to systematic control of health, environmental and safety in the Royal Norwegian Navy (RNoN). To analyze the implementation of the strategy, the theoretical approach is Henry Mintzbergs “Strategic Programming”. The main categories for the empirical analysis are “The role of the plan” and “Conduct of the strategic programming”. The categories are detailed in four questions to answer:

- 1. To what degree does the plan serve as media for communication?*
- 2. To what degree does the plan serve as device for control?*
- 3. To what degree is the plan calibrated?*
- 4. To what degree is the plan converted?*

Based on data collected from interviews and official documents I assess the findings in a 5 graduated scale. The conclusion indicates to what degree the implementation process has followed a theoretical normative approach.

The main findings are that the implementation process has covered question 1 and 3 to a medium to high degree, related to theoretical description. On the other hand there are some major shortcomings related to question 2 and 4.

## Summary

Systematic health, environmental and safety activities in enterprises are laid down by Royal Decree of 6 December 1996. These regulations require a systematic implementation of measures to improve conditions in enterprises in regard to (Arbeidstilsynet, 1996):

- the working environment and safety
- prevention of damage to health or disturbances to the environment from products or consumer services
- protection of the external environment against pollution and improved treatment of waste

The armed forces cannot be considered an ordinary enterprise. Due to the special circumstances under which the armed forces conduct some of their activities, these regulations are not covering all their operations. The armed forces are therefore expected to regulate and comply with the intentions of the rules. The consequence derived from this fact is a strategy stated in 1998 with focus on health, environment and safety to cover all type of activities in the armed forces.

This study places focus on the implementation of the strategy for systematic health, environmental and safety activities in the Royal Norwegian Navy. The main idea is to examine how the strategy was interpreted and realized by the planners in the organization. The study will cover both conditions regulated by the law, and also study the implementation of safety management system in the Royal Norwegian Navy. The main objective in the study will be to examine to what extent the implementation of the strategy has been a controlled activity. To analyze the development of the strategy implementation I argue that the theory of Henry Mintzberg on Strategic Programming is a useful tool. By analyzing interviews and documents in the two categories “role of the plan” and “conduct of the strategic programming” I will be able to state to what degree the implementation has been a controlled process.

Some of the findings in this study are pointing at lack of attention to the role of the plan as a control device. There is also stated lack of detailing of the plan in the conducting of the strategic programming, and subsequent challenges in the further implementation. The study points out the key role middle management play in the strategy implementation.

## Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 BAKGRUNN .....	9
1.2 ER STYRING AV HELSE, MILJØ OG SIKKERHET ET STRATEGISK ANLIGGENDE? .....	10
1.3 PROBLEMSTILLING .....	12
1.4 STRUKTUR OG AVGRENSNINGER .....	13
<b>2 Teori om iverksetting av strategi .....</b>	<b>15</b>
2.1 HVA ER IVERKSETTINGSTEORI .....	15
2.2 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI FOR IVERKSETTINGEN .....	15
2.3 IVERKSETTING AV STRATEGI GJENNOM STRATEGISK PROGRAMMERING .....	17
2.4 FORUTSETNINGER SOM GJØR STRATEGISK PROGRAMMERING ANVENDBAR .....	18
2.4.1 Nyttige forhold for effektiv strategisk programmering .....	19
2.4.2 Nødvendige forutsetninger i organisasjonen for strategisk programmering .....	20
2.4.3 Strategisk programmering relatert til type organisasjon .....	21
2.5 HVILKEN ROLLE BØR PLANEN HA FOR KOMMUNIKASJON OG KONTROLL AV ADFERD .....	23
2.6 HVORDAN SKAL PLANPROSESSEN GJENNOMFØRES FOR KALIBRERING OG KONVERTERING AV STRATEGI .....	24
<b>3 Metodiske betraktninger .....</b>	<b>26</b>
3.1 CASESTUDIE .....	26
3.2 ANALYSE AV DOKUMENTER OG INTERVJU .....	26
3.3 INTERVJUOBJEKTER .....	27
3.4 TIDLIGERE STUDIER .....	28
<b>4 Styringssystem for HMS og Sikkerhet vokser frem 1998 – 2008 .....</b>	<b>30</b>
4.1 FORSTÅELSE AV BEGREPENE HELSE, MILJØ OG SIKKERHET .....	30
4.2 FORSTÅELSE AV BEGREPET SIKKERHETSSTYRING FOR MARITIM VIRKSOMHET .....	32
4.3 HVORDAN REGULERES FORSVARETS VIRKSOMHET .....	33
4.4 HISTORIENS BAKTEPPE .....	33
4.4.1 Helse, Miljø og Sikkerhet .....	33
4.4.2 Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret .....	34
4.5 DATAINNSAMLING FOR UTVIKLING AV DET SYSTEMATISK ARBEID MED HELSE, MILJØ OG SIKKERHET (AML) .....	35
4.5.1 HMS styringsdokumenter .....	35
4.5.2 HMS organisering og aktivitet .....	40
4.6 DATAINNSAMLING FOR UTVIKLING AV SYSTEM FOR SIKKERHETSSTYRING I SJØFORSVARET .....	45
4.6.1 Styrende dokumenter for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret .....	45
4.6.2 Organisering og aktivitet ved implementering av sikkerhetsstyringssystem i Sjøforsvaret .....	50
<b>5 Analyse av iverksettingsstrategien .....</b>	<b>58</b>
5.1 I HVILKEN GRAD ER ROLLE FOR PLANEN BESKREVET I PLANPROSESSEN? .....	58
5.1.1 I hvilken grad koordineres planen gjennom strukturert kommunikasjon? .....	59
5.1.2 I hvilken grad er planen søkt benyttet for kontroll av den enkeltes adferd? .....	61
5.1.3 Delkonklusjon .....	62
5.2 I HVILKEN GRAD ER PLANPROSESSEN GJENNOMFØRT I HENHOLD TIL "STRATEGISK PROGRAMMERING"? .....	62
5.2.1 I hvilken grad er strategi for HMS kalibrert? .....	62
5.2.2 I hvilken grad er strategi for Sikkerhetsstyring kalibrert? .....	65
5.2.3 I hvilken grad er strategiene for HMS og Sikkerhetsstyring konvertert? .....	68
5.2.4 Delkonklusjon .....	70
<b>6 Konklusjon .....</b>	<b>71</b>
6.1 DEN RØDE TRÅDEN I STUDIEN OG SVAR PÅ SPØRSMÅLET OM PROSESSENE HAR VÆRT STYRT .....	71
6.2 VURDERING AV STUDIENS BEKREFTBARHET, OVERFØRBARHET OG TROVERDIGHET .....	73
<b>7 Forslag til videre forskning .....</b>	<b>75</b>

<b>8 Litteraturliste .....</b>	<b>77</b>
VEDLEGG .....	80
Vedlegg A: Intervjuguide .....	80
Vedlegg B: Informasjonsskriv til intervjuobjekter.....	82
Vedlegg C: Brev vedrørende informert samtykke .....	83



## 1 Innledning

*”Det politiske system må gi Forsvaret klar beskjed om at sikkerheten må settes i høysetet. Det må utvikles klare og forståelige retningslinjer for sikkerhet i tillegg til at befal må ha den nødvendige basiskunnskap og erfaring som gjør de trygge på seg selv i den lederrollen som de er satt inn i” (Interpellasjon Stortinget, 2003)*

### 1.1 Bakgrunn

Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS) ble for Forsvaret løftet opp som strategisk fokus i Stortingsmelding nr. 22 (1997-98). Denne meldingen satte fokus på HMS som en del av strategisk personalledelse (St. meld. nr. 22 (1997-98), 1998). Disse politiske føringer forsterket det systematiske arbeid med helse, miljø og sikkerhet som pågikk i Forsvaret. Utgangspunktet i Arbeidstilsynets forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg er at *”Det er arbeidsgiveren som har ansvar for at arbeidsmiljøet er forsvarlig på alle måter og samsvarer med regelverket som er gitt i arbeidsmiljøloven, med tilhørende forskrifter”* (Arbeidstilsynet, 2011). I forhold til disse pålegg er deler av Forsvarets virksomhet unntatt fra regelverket under øvelser og i operasjoner. Derved kan man forvente at det er annet regelverk internt i Forsvaret som dekker opp for de samme forskriftene, men tilpasset Forsvarets særegenheter. Fra et politisk hold er det sannsynlig at man ikke skiller på denne type nyanser i forhold til sikkerhet, og derved forutsetter at etatssjefen organiserer virksomheten i forhold til et akseptabelt sikkerhetsnivå. Likevel viser det seg at det skjer ulykker gjennom 2000-tallet som relateres til svikt i systemet. Dette spenner fra omfattende materielle tap, som totalhavariet av Minesveiperen KNM Orkla i 2001, til skader og dødsfall i øvelsessammenheng eksempelvis i Hæren i 2003. I år 2010 blir Forsvaret idømt en foretaksstraff i størrelsesorden 10 millioner kroner etter at en vernepliktig soldat ble drept under øvelse. ” – *Vi vil vedta forelegget. Det er en berettiget reaksjon på manglende sikkerhetskultur som førte til en tragisk ulykke, sier departementsråd Erik Lund-Isaksen* ” (Forsvarsdepartement, 2010). Dette er omtrent 10 år etter at daværende Forsvarsjef Sigurd Frisvold sendte ut ordre til sine avdelingssjefer om å foreta en grundig gjennomgang av sikkerheten i egen organisasjon. Det er derfor betimelig å stille spørsmål ved om det i denne perioden har vært et tilstrekkelig fokus på helse, miljø og sikkerhet i Forsvaret. Det politiske nivå poengterer at temaet har strategisk betydning, der Forsvarets forvaltning av ”lånt ungdom” gjennom verneplikten, samt råderett over ca 30 mrd kroner årlig av samfunnets kollektive midler er styrende for hvorledes sikkerheten ivaretas i etaten (Interpellasjon Stortinget, 2003).

Reguleringsmessig er etaten som nevnt unntatt fra sivil regelverk i deler av den operative virksomhet, men intensjonen er likevel å styre virksomheten med tilsvarende sikkerhetsnivå som i øvrig deler av samfunnet (FO, 2001b, s. 3). Mye aktivitet har iboende høy risiko, og det kan således forventes en viss andel av ulykker i tjenesten. Det som gjør temaet interessant i forhold til virksomhetsstyring er at man i etterkant av flere ulykker påpeker svikt i systemet som sentral årsak. Derfor mener jeg det er av interesse å finne ut hvorledes systemet kunne bli slik at det sviktet. Dersom det foreligger en erkjennelse av at helse, miljø og sikkerhet er viktig, må konsekvensen være fokus på tydelig planlegging og oppfølging for å favne helheten i virksomheten. Hva kan så ha vært utfordringen i dette arbeidet? Kan det finnes forklaringer i teori om etablering av strategiske planer, implementering av disse samt oppfølging og kontroll? Det er i denne sammenheng jeg ønsker å rette søkelyset mot hvordan begrepene helse, miljø og sikkerhet benyttes, og hvorledes man har implementert strategier for ivaretagelse av disse.

## 1.2 Er styring av helse, miljø og sikkerhet et strategisk anliggende?

Ved forespørsel om informasjon vedrørende implementering av strategi for HMS svarer Forsvarsdepartementet ved Hanna Syse slik i en e-post: *"HMS er først og fremst et arbeidsgiveransvar, og således Forsvarets ansvar. Når vi styrer forsvarssektoren, legger vi til grunn at HMS-krav oppfylles i henhold til lover og regler. Høyst sannsynlig er dette temaet derfor et ansvar for arbeidsgiver Forsvaret"*<sup>1</sup>. Arbeidsgiver i Forsvaret representeres ved Forsvarssjef. Det kan bety at HMS er å anse for et strategisk anliggende internt i Forsvaret. Samtidig er det slik at det politiske fokus alltid vil være der. Marit Nybakk uttrykker dette slik i en interpellasjon i Stortinget i 2003:

*"Når vi bruker i underkant av 30 milliarder kr på Forsvaret hvert år, må vi være helt sikre på følgende: For det første må det norske folk være trygge på at Forsvaret ivaretar vår sikkerhet ut fra foreliggende trusler. For det andre må foreldre være sikre på at når deres sønner blir kalt inn til førstegangstjeneste – og noen døtre gjør det frivillig – skal sikkerheten ved øvelse være slik at det ikke skjer ulykker der soldater omkommer eller blir hardt skadet. Disse to forutsetningene må være krystallklare. Hvis ikke, mister Forsvaret tillit i befolkningen. Det politiske system må gi Forsvaret klar beskjed om at sikkerheten må settes i høysetet."* (Stortinget, 2003).

<sup>1</sup> I e-post 2011-03-18 fra Hanna Helene Syse, Seniorrådgiver Forsvarsdepartementet, FD I 2, Seksjon for kompetanse- og personellpolitikk i forsvarssektoren

Dette beskriver i korte trekk hvorfor sikkerhet i Forsvaret oppfattes som et strategisk anliggende. Interpellasjonen var en konsekvens av flere alvorlige ulykker i Forsvaret på begynnelsen av tiåret. Ordinære mekanismer for å favne helse, miljø og sikkerhet finnes i myndighetsmessige lovreguleringer, og er som beskrevet innledningsvis et anliggende for etatssjefen. For enkelte sivile bransjer (luftfart og jernbane) har HMS regelverket vært supplert med egne sikkerhetsstyringssystemer for ivaretagelsen av de ”operative” forhold. Fra midten av 1990 tallet ble norsk og internasjonal skipsfart via International Maritime Organization<sup>2</sup> (IMO) regulert med større vekt på sikkerhetsstyring og internkontroll (Skipssikkerhetsutvalget, 2005). Forsvaret har gjennom egne reguleringer pålagt seg selv å tilfredsstille intensjonen i det sivile regelverk (FO, 2001b, s. 2). Man kan derfor legge til grunn at de systemer man opererer med i næringsliv og annen offentlig virksomhet skal finne sin ekvivalens i Forsvaret. Dersom HMS benyttes som betegnelse for all aktivitet rettet mot ivaretagelse av pålegg i arbeidsmiljøloven, er det fare for at man kan miste sentrale elementer på grunn av særegenheter i virksomheten. Forsvaret har ekvivalenter til luftfart, landtransport og skipsfart i sentrale deler av den operative virksomhet. Det er i denne sammenheng viktig at de særskilte sikkerhetsstyringssystem, som er supplerende i sivil næring, også avspeiles i organiseringen av det militære sikkerhetsarbeid. Forsvaret er som tidligere nevnt unntatt fra lovens bokstav i en rekke sammenhenger, hva også skipssikkerhetslovgivning angår. Det ble likevel poengtert under revisjon av lovgivning relatert til sjøfart:

*”(...)punkt om at lovens bestemmelser er så fundamentale og prinsipielle for sikker operasjon av ethvert skip, også Forsvarets skip, at loven også bør omfatte slike i prinsippet. Etter departementets oppfatning vil det være mest hensiktsmessig om den nærmere anvendelsen av loven overfor Forsvarets fartøy gis i form av en rammeforskrift. Det vil også være naturlig at Forsvarsdepartementet får fullmakt til å gi nærmere forskrifter, og at disse utformes i samarbeid med Forsvaret selv”*  
(Handelsdepartementet, 2006).

Som denne kommentaren antyder, vil således det strategiske nivå (Forsvarsdepartementet) få en rolle i arbeidet med sikkerhet for Forsvarets sjørelaterte virksomhet. En slik konsekvens for det strategiske nivå ville derfor være naturlig å avspeile i iverksetting av strategi for ivaretagelse av sikkerhetsutfordringer.

---

<sup>2</sup> IMO – the International Maritime Organization – is the United Nations specialized agency with responsibility for the safety and security of shipping and the prevention of marine pollution by ship (IMO, 2010)

Sikkerhetsutfordringer relatert til utviklingen av stadig mer avanserte teknologiske systemer i kombinasjon med økt kompleksitet i oppdragene forsterker også behovet for systematisk styring. Den samfunnsmessige utvikling understøtter også en slik tilnærming. Et stadig økende fokus på individets sikkerhet og risikoreduserende tiltak i samfunnet er med å påvirke offentlig virksomhet i særdeleshet. I en rapport om risikopersepsjon utgitt av direktoratet for sivil beredskap påpekes det at *”Hva som er opplevd risiko og hva som er akseptabel risiko må sees i en beslutningssammenheng, og de ulike perspektiver på risiko gir ulike svar på hvordan denne sammenheng er og bør være”* (Boyesen, 2003). Denne erkjennelsen forsterker behovet for å etablere relevante akseptansegrenser for hva en virksomhet kan godta av uønskede hendelser. Etableringen av akseptansegrenser vil i stor del av virksomheten komme som resultat ved etterlevelse av lover og forskrifter. Lovverket forutsetter at det finnes et ledelsesengasjement. Der lovene ikke kommer direkte til anvendelse har Forsvaret selv pålagt seg å følge intensjonen i disse. Det vil også bety et strategisk fokus. Som en forsterkende effekt av de selvpålagte forhold var også revisjon av lovgivning for skipssikkerhet tydelig på at det strategiske nivå i Forsvaret og Forsvarsdepartementet har et ansvar. Disse forhold sett under ett tilsier at sikkerhet er et strategisk anliggende.

### 1.3 Problemstilling

*”De tilsatte er Forsvarets viktigste ressurs...”* (Forsvarsdepartementet, 1997) er en grunnleggende gjennomgangstone i strategiske dokumenter for Forsvaret. Dette fokus er tydeliggjort i Forsvarets Verdigrunnlag som betegner de ansatte som den sentrale innsatsfaktor i Forsvaret. Det *”(...) er mennesker i samarbeid som skaper resultater og stridsevne”* (FO, 1998a, s. 5). Ivaretagelsen av mennesker vil således være en naturlig del av den strategiske styring. En slik ivaretagelse vil favne mange forhold der helse, miljø og sikkerhet er en sentral del av bildet. Strategisk fokus vil logisk sett omsettes internt i organisasjonen slik at den risiko medarbeiderne utsettes for er gjenstand for styring og kontroll. Tema for denne studien setter søkelys på utfordringer ved iverksetting av strategier relatert til HMS og Sikkerhetsstyring i Forsvaret. Med utgangspunkt i teori beskrevet av organisasjonsteoretiker Henry Mintzberg belyses styrker og svakheter i iverksetting av strategi for HMS i Forsvarets organisasjon. Dette gjøres ved å studere hvorledes strategiene er iverksatt i Sjøforsvaret. Studien tar utgangspunkt i planlegging gjennom strategisk programmering, der det fra teorien vil utledes fire spørsmål for videre analyse. Hensikten er å analysere sentrale trekk ved denne implementeringen, for å kunne si noe om hvilke områder det kan finnes potensial for forbedring i Forsvarets implementering av strategi.

Oppgavens problemstilling er:

*”I hvilken grad har Forsvarets innføring av styringssystemer for helse, miljø og sikkerhet vært en styrt prosess?”*

Dersom studiens utfall skulle tilsi at dette ikke har vært en styrt prosess, vil eventuelle konsekvenser av mangel på styring være interessant. I og med at helse, miljø og sikkerhet har bæring på ivaretagelsen av det enkelte mennesket i organisasjonen, vil en manglende styring på området kunne tilsi at ansvar for ulykker og hendelser i perioden kan rettes mot etatens ledelse. Studien setter søkelyset på en strategi som var skissert innenfor en fireårs periode. Denne strategien, i sin fortolkede form, hadde fremdeles utestående punkter ti år etter strategiens lansering. Dette innbefatter også styringssystem for sikkerhet i Sjøforsvaret. Sentralt i studien er omsetningen av strategi til plan, og hvorledes denne er kommunisert i organisasjonen. Formålet med oppgaven er å vurdere implementeringsløpet av strategi sett opp mot en teoretisk beskrivelse, for så å kunne si noe om styrker og svakheter i prosessen. Dette belyses gjennom grundigere analyse av implementeringsløpet for HMS og Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret. Oppgaven spenner over en tidsperiode fra 1998 – 2008.

#### **1.4 Struktur og avgrensninger**

Denne studien er en case-studie av Sjøforsvarets etablering av et styringssystem for HMS og sikkerhet i perioden 1998 til 2008. Perioden er valgt med bakgrunn i tidspunkt for beskrevet strategi i St. mld. 22. (1997-98) og Forsvarets selvpålagte rammer for tilfredsstillende av intensjon i regelverk. Studien strekker seg frem til et tidspunkt der man med rimelig grad av oppnåelse kan si at strategien er implementert. For øvrig har det også vært et bevisst valg å unngå analyse av pågående prosesser. Beskrivelsen etableres på grunnlag av dokumentanalyse og intervju med nøkkelpersoner i den samme periode. Historien beskriver først de styrende dokumenter, og tar deretter for seg viktige organisatoriske tiltak samt den aktivitet de iverksetter. Med basis i den etablerte historien vil jeg søke å finne avvik i forhold til teoretisk tilnærming til implementering av strategi. Teorien jeg har valgt å benytte er etablert av Henry Mintzberg, og betegnes strategisk programmering. Ut fra mitt formål med studien fremsto det som nærliggende å ta utgangspunkt i etablert teori på området, der jeg gjennom studiet hadde kjennskap til Mintzberg sin bok om strategier. Boken har stort fokus på strategiutvikling kontra planlegging, men beskriver også normativ implementering av strategier i organisasjoner med spesielle kjennetegn. I forhold til organisasjonsteori og strategi er Mintzberg en anerkjent autoritet, og representerer derved en teoretisk erkjent kapasitet på området.

Første del av teorikapittelet vil beskrive iverksettingsteori generelt, og berører ulike tilnærminger til fagområdet. Deretter vil jeg beskrive hva strategisk programmering er, og argumentere for at dette er en relevant teori i denne analysen. Det påfølgende kapittel vil anskueliggjøre at Forsvaret tilfredsstiller de forutsetninger som ligger til grunn for strategisk programmering. Etter et kapittel med metodiske betraktninger følger etablering av historiene. Med bakgrunn i teorien og den etablerte narrativ følger så analysekapittelet. Analysen er brutt ned i to hovedtema. Den første av disse er ”rolle for planen”, hvor faktorene som drøftes er media for kommunikasjon og kontroll av adferd for de to strategier. Det andre hovedtema som er grunnlag for analysen er hvorledes planprosessen er gjennomført. Planprosessen er splittet i to kategorier hvor den første er kalibrering av strategi. Her belyses faktorene klargjøring av strategi og konsekvensbeskrivelse av denne. Den andre kategorien betegnes konvertering av strategi. De sentrale faktorer her er risikovurdering, policy endring, endrede budsjetter og justering av prosedyrer. Empirien vurderes derfor mot disse faktorene etter en femdelt skala, som avslutningsvis gjør det mulig å besvare i hvilken grad Forsvarets innføring av styringssystemer for helse, miljø og sikkerhet har vært en styrt prosess.

Jeg avgrenser case-studien til å omhandle Sjøforsvaret og deres materiellmessige samarbeidspartner i Forsvarets Logistikkorganisasjon. Sjøforsvaret er valgt som case-studie for å gjøre studien håndgripelig, samt at det er denne delen av Forsvaret jeg har mest kjennskap til. Jeg setter fokus på utfordringer relatert til implementering, og avgrenser meg fra å analysere strategiutviklingsprosessen. Strategi for implementering av HMS avgrenses til de lovmessige pålagte tiltak i henhold til arbeidsmiljøloven. Avgrensningen er gjort fordi det er denne loven som danner grunnlag for den HMS – relaterte implementering i Forsvaret. Styring av sikkerhet i Sjøforsvaret relateres til International Safety Management Code (ISM-koden). Dette er en standard for styring av sikkerhet i skipsfarten som er tatt inn i norsk lov. Standarden er også vedtatt benyttet i Sjøforsvaret, der man søker som minimum å tilfredsstille intensjonen i koden.

## 2 Teori om iverksetting av strategi

### 2.1 Hva er iverksettingsteori

Iverksettingsteorier utviklet seg fra 1970 tallet og utover gjennom studier av hva som skjer etter at strategiske vedtak er fattet, og det er fastlagt en politikk på et område (Baldersheim & Rose, 2005, s. 253). *”Iverksettelse innebærer at en tar strategien til handling og operasjonaliserer den.”* (Roos, Krogh, Roos, & Boldt-Christmas, 2010, s. 171). Når iverksettingsteori benyttes for å forklare styrker og svakheter ved implementering av strategier er ikke dette helt uten problemer hevder Baldersheim og Rose. Det er ofte mange faktorer som påvirker et utfall, og hvilke(t) fenomen man forsker på må gjøres klart. Studier av iverksetting kan fokusere vedtak sett opp mot etterlevelse av disse, intensjon bak vedtak i forhold til hvordan intensjonene realiseres eller effekter av iverksetting relatert til de problem politikken tok sikte på å løse (Baldersheim & Rose, 2005, ss. 272-273). Ved studier av iverksetting etablerte det seg to teoretiske retninger på 1970 og 1980 tallet. Den første hovedretning fokuserte en ovenfra og ned iverksettingsteori (beslutningsorientert). Hovedpoenget med denne var at sentrale aktører og målsettinger preget implementeringsløpet nedover i organisasjonen. Det man analyserte var i hvilken grad disse målsettingene slo igjennom nedover og utover i andre deler av organisasjonen. Motsatt innfallsvinkel betegnes neden fra og opp tilnærming, der man fokuserte hvordan en iverksettingsprosess bidro til eksempelvis å løse et samfunnsproblem i offentlig sektor og hvem som var aktører i prosessen. *”Hvem de faktiske iverksetterne var, ble ansett som et åpent spørsmål; de kunne være enkeltpersoner, lag og organisasjoner i samfunnet som fant vedtakene nyttig for å løse egne problemer (...)*” (Baldersheim & Rose, 2005, s. 262). De to retninger representerer ulike tilnærminger til samme tema, og bidrar derved med forskjellige perspektiv som teoretisk forklaring på iverksetting.

Den tilnærming som legges til grunn i denne studien må betraktes som en beslutningsorientert iverksettingsteori. De to neste seksjoner begrunner hvorfor det er naturlig å betrakte dette som en ovenfra og ned iverksetting. Først beskrives gjennomføringsstrategien, deretter argumenteres det for at teori om strategisk programmering lar seg benytte (Mintzberg, 1994, ss. 324-416).

### 2.2 Gjennomføringsstrategi for iverksettingen

Iverksetting av strategi styres i stor grad av hvilken type gjennomføringsstrategi man velger. Denne tydeliggjøres av to faktorer: *Tidshorisont for iverksetting* og *Viktighet av strategiproblemet*. Sammenhengen kan fremstilles i henhold til Hrebiniak og Joyce i følgende figur:

Viktigheten av strategi- problemet	Stort	Iverksettelsen bør skje steg for steg	Iverksettelsen bør være omfattende
	Lite	Iverksettelsen bør være fremvoksende	Iverksettelsen bør være styrt
		Lang	Kort
		Tidshorisont for iverksettelsen	

Figur 1:Typer iverksettelse av strategi

Etter Hrebiniak and Joyce hentet fra (Roos, et al., 2010, s. 172)

Tidshorisont for iverksettelse og viktighet av strategiproblemet må relateres til organisasjonen og dens omgivelser. Figuren beskriver hvilken type iverksettingsstrategi som egner seg best ut fra disse kriteriene. Strategien deles inn i fire ulike tilnærminger: Fremvoksende iverksetting, Styrt iverksetting, Steg for steg iverksetting og Omfattende iverksetting. Den første av disse, Fremvoksende iverksetting, har lite behov for ledelsens styring. Den betraktes som justering av kurs som iverksettes i linjen. Dersom steg-for-steg strategi skal være relevant forutsetter det at tidshorisonten gir rom for å fokusere større områder stegvis. Denne er i stor grad ledelsesstyrt, men gir rom for analyse av de underliggende strukturer i problemene. Den tredje strategien for iverksetting er en omfattende endring. Denne favner hele organisasjonen over tid, og er nødvendigvis styrt fra ledelsen. Forutsetning for å lykkes med denne type strategi er at representanter fra hele organisasjonen engasjeres. Den siste gjennomføringsstrategien som nevnes er en styrt strategi. Denne indikerer en ledelsesorientert implementering, der ledelsen har anledning til å fokusere på enkeltområder i en kortere periode. (Roos, et al., 2010, ss. 172-173).

Perioden som studeres i denne oppgaven er fra 1998 til 2008, og i løpet de fire første år i denne perioden skulle strategien som legges til grunn implementeres. Dokumentet som inneholder strategien beskriver en standardisert planperiode for etaten i perioden, og jeg vil derved argumentere for at det må betraktes som en lang tidshorisont for strategien. Dette fordi Forsvaret naturlig vil benytte begrepet kort tidshorisont om oppdukkende oppdrag. Det kan være oppdrag som griper inn i strategiprosesser i den normerte periode, men som oppstår som følge av endringer i omgivelsene. Deployering i forbindelse med oppdukkende sikkerhetspolitiske



utfordringer er typisk eksempel på dette. Et annet eksempel er hurtig materiellanskaffelser som følge av uforutsette utfordringer i operasjonsområdene. Disse vil logisk ha planhorisont fra noen dager til noen måneder. Gitt at lang planleggingshorisont legges til grunn - hvor viktig kan vi da betegne dette strategiproblemet? Jeg har i den innledende del argumentert for at det myndighetsmessige perspektiv anser området viktig nok til å regulere det gjennom lover og forskrifter. Oppfyllelsen av disse er også gjenstand for grundig kontroll og oppfølging. Dette perspektivet skulle derved tilsi et tydelig avtrykk av saksområdet i angitte strategi. Ikke minst understøttes dette av det politiske potensialet et avvik fra standarder innen området utgjør. Er dette området tydelig beskrevet i Stortingsmelding 22? På tross av det nevnte fokus på personell blant annet i tidligere Stortingsmeldinger og Forsvarsjefens Verdigrunnlag, er begrepet HMS kun omtalt i svært begrenset omfang i denne meldingen. Her er det omhandlet som et av punktene for hva utarbeidelse av en personellpolitikk skal inneholde. Sammenligningsvis har behandling av det ytre miljø et eget omfattende kapittel for iverksettelse av regjeringens miljøpolitikk. Dette kan i seg selv virke selvmotsigende da HMS begrepet også innebefatter beskyttelsen av det ytre miljø. Vi kan i denne sammenheng konstatere at HMS som fellesbetegnelse er behandlet i svært begrenset grad i angjeldende strategidokument. I fortolkningen av strategidokumentet velger jeg likevel å si at strategiområdet er av stor viktighet. Ut fra det politiske potensial som ligger i saker relatert til HMS og Sikkerhet er det nærliggende å anse viktigheten som stor, selv om begrepet ikke har en sentral rolle i større deler av strategidokumentet.

Sammenstilt vil dette bety at iverksettingsstrategien bør analyseres etter en steg for steg modell, der ledelsesforankring forutsettes for vellykket implementering. Dette betyr at iverksettingen vil fokusere område for område, med analyse av situasjonen underveis. Iverksettingen skal således være ledelsesforankret, og styrt fra toppen av organisasjonen.

### **2.3 Iverksetting av strategi gjennom strategisk programmering**

En normativ beskrivelse av en styrt implementeringsstrategi utledes i Mintzbergs teori for strategisk programmering. Teorien forklares i boken "The rise and fall of strategic planning" fra 1994. Her tas et oppgjør med tradisjonell strategiutvikling, med fokus på de feil man tradisjonelt har begått når strategier blir til. Han poengterer at strategiutvikling må favne organisasjonens mønster av handlinger (oppdukkende strategier) likeså mye som ledelsens tilsiktede strategier. Gitt enkelte forutsetninger kan vedtatte strategier implementeres i organisasjonen gjennom det som kalles strategisk programmering. "*Organisasjoner engasjerer seg i formell planlegging for å programmere eksisterende strategier, ikke etablere dem*" (Mintzberg, 1994, s. 333). Det

sentrale ved den strategiske programmeringen er at den følger en systematisk prosedyre for å nå et uttalt mål. Beslutninger må tas underveis i prosessen, og et ledelsesengasjement fremstår sentralt for gjennomføring. Mintzberg poengterer i sin bok at planlegging som strategisk programmering ikke må betraktes som den ideelle løsning uavhengig av type organisasjon og sammenheng. Strategisk programmering blir benevnt som en prosess egnet i de organisasjoner hvor tydelig artikulering av strategien er nødvendig. Som normativ teori forutsetter strategisk programmering at en rekke forhold er til stede for å lykkes. Det refereres til studier (Huff and Reger 1987; Chakravarty 1987) som avdekker at planleggingssystemer ofte mangler en link til den ytre kontekst hvor de skal operere. Dette kommer i tillegg til organisasjonens indre behov (Mintzberg, 1994, s. 342).

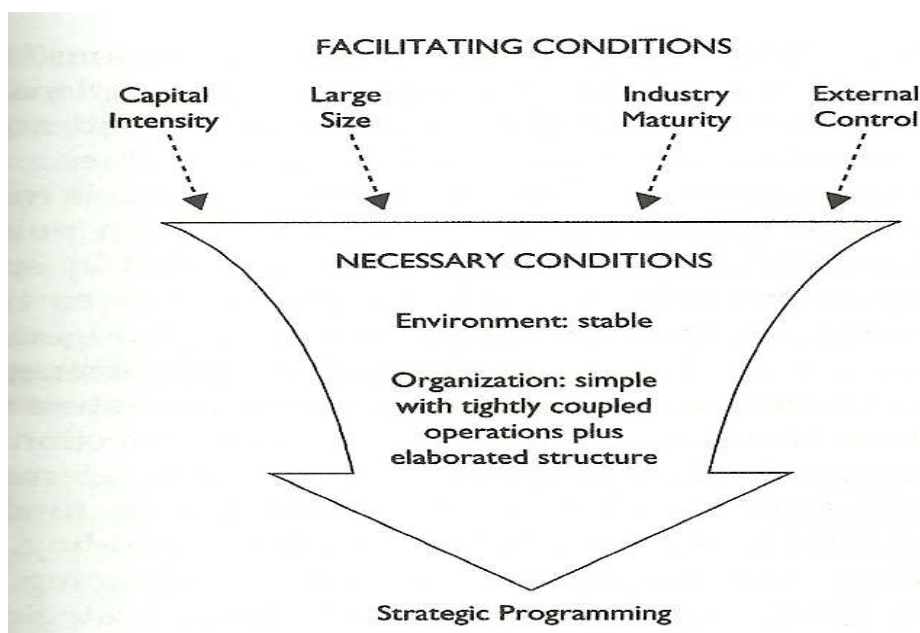
Strategisk programmering beskrives gjennom forutsetninger som må ligge til grunn for benyttelse av teorien, og deretter hvordan selve implementeringsløpet må gjennomføres. Innledningsvis stilles det krav til organisasjonen og dens omgivelser for at strategisk programmering skal ha verdi. Disse betingelsene relateres til stabile omgivelser og tydelig organisering. Ytterligere styrking av prosessen oppnås dersom virksomheten er kapitalintensiv, stor, moden og er utsatt for ytre kontroll. Argumentasjon for at dette tilfredsstilles i denne studien følger i neste seksjon.

Grunnlaget for en analyse ligger i beskrivelsen av hvordan strategisk programmering foregår. Her har Mintzberg delt implementeringen i to. Første del omhandler beskrivelse av hvilken rolle planen er tiltenkt å ha. Dette kan eksemplifiseres med planen som middel for kommunikasjon og/eller som en kontrollerende funksjon. Den andre delen av implementeringen beskrives gjennom nedbrytning og detaljering av planen. Disse to del - beskrivelsene av ideell implementering danner grunnlaget for min analyse av innsamlet materiale.

Jeg vil i neste seksjon begrunne at Forsvaret tilfredsstiller både nyttige forhold og nødvendige betingelser for å benytte teori om strategisk programmering. Påfølgende seksjoner utleder teorien som er grunnlaget for analyse.

#### **2.4 Forutsetninger som gjør strategisk programmering anvendbar**

Strategisk programmering har to grunnleggende forutsetninger for å lykkes. Disse relateres til stabile omgivelser og virksomhetens organisasjonsstruktur. I tillegg vil det være fire andre forhold som forenkler benyttelse av strategisk programmering i ett implementeringsløp. Disse oppsummeres i følgende figur (Mintzberg, 1994, s. 351):



Figur 2: Betingelser for strategisk programmering (Mintzberg, 1994, s. 351)

Med dette som grunnlag vil jeg analysere Forsvarets iverksettingsprosess av strategi for HMS og Sikkerhetsstyring sett opp mot den øvrige normative beskrivelse av strategisk programmering.

#### 2.4.1 Nyttige forhold for effektiv strategisk programmering

De forhold som er nyttig for effektiv strategisk programmering innebærer at virksomheten bør være (Mintzberg, 1994, ss. 342-351):

- ⇒ Kapitalintensiv
- ⇒ Av stor størrelse
- ⇒ Med utviklet industri
- ⇒ Være utsatt for ekstern kontroll.

Med kapitalintensiv virksomhet menes en bedrift som binder mye kapital (maskiner, redskaper etc.) i forhold til arbeidskraft. Dette medfører fokus på planlegging for å unngå strategisk feilsatsing som binder kapital over tid. Forsvaret er i denne sammenheng i aller høyeste grad en kapitalintensiv bedrift. Materiellinvesteringer i Forsvarssektoren tar relativt stor del av de totale budsjetter<sup>3</sup>, og med små produksjonsvolum og teknologisk fordyring representerer investeringene strategisk viktige beslutninger. De samme investeringer legger også føringer for budsjetter flere tiår frem i tid gjennom forpliktelse for driftsbudsjettene.

Forsvarets størrelse må sees i en nasjonal industriell målestokk. Forutsetningen om størrelse for

<sup>3</sup> For 2011 utgjør Totale investeringer 9 989 642 av Total forsvarsramme 39 248 552) (Forsvarsdepartementet, 2011, s. 30)

strategisk programmering relaterer seg til det faktum at formalisert planlegging forutsetter administrative rutiner og en viss størrelse på planleggingsstaben. I norsk målestokk var Forsvaret i 2004 med ca. 19 000 ansatte (Statistisk Sentralbyrå, 2004b) å anse for en stor virksomhet. Majoriteten av norske bedrifter er små og mellomstore bedrifter med færre enn 250 ansatte (Statistisk Sentralbyrå, 2004a). Forsvaret har en rekke stabs og planleggingsfunksjoner, hvor administrative rutiner og kontroll er i fokus.

Begrepet utviklet industri betyr i praksis at produksjonslinjer og operasjonsmønster er stabile (Mintzberg, 1994). Forsvaret er i denne sammenheng konservativ av natur der virksomheten tradisjonelt er inndelt i operativ anvendelse, styrkeproduksjon og støttevirksomhet (Forsvarsstaben, 2009). Denne grove tilnærmingen har vært uendret uavhengig av hvor operasjoner pågår og hvilke potensielle motstandere man planlegger for. Endringer fra invasjonforsvar til innsatsforsvar har heller ikke endret denne organiseringen. Det er derved nærliggende å konkludere med at Forsvaret kan betraktes som en utviklet industri.

Ekstern kontroll betyr at det eksisterer enheter på utsiden av organisasjonen som er med å kontrollere og styre organisasjonens innretning. Forsvaret som etat er i denne sammenheng direkte underlagt Forsvarsdepartementet, hvor utformingen og iverksettingen av norsk forsvarspolitikkk gjøres. Som et sekretariat for ministeren utøver derved departementet en direkte kontroll av hva Forsvaret gjør. I tillegg er Forsvaret underlagt kontroller fra øvrige offentlige tilsynsorganer som eksempelvis Arbeidstilsynet og Riksrevisjonen. Disse representerer således eksempler på den eksterne kontroll for etaten.

#### **2.4.2 Nødvendige forutsetninger for strategisk programmering**

Av nødvendige forutsetninger for strategisk programmering nevner Mintzberg et behov for stabile omgivelser, og at de store prosesser i virksomheten må være tett sammenknyttet. Stabile omgivelser betyr i korte trekk at både indre og ytre miljø i vesentlig grad forholder seg statisk. I denne sammenheng kan det bety en påtrykt stabilitet i form av at egen organisasjon søker en likevekt med omgivelsene. Tilnærmingen er en erkjennelse av at forutsigelser om framtiden ikke er mulig (Mintzberg, 1994, ss. 342-343). Stabilitet i omgivelsene kan arte seg som uendret politisk kurs, at Forsvaret ikke utsettes for store strukturelle endringer eller at det sikkerhetspolitiske bilde ikke endrer behov for innretning. I perioden som undersøkes (1998 – 2008) vil det kunne bemerkes skiftende rammebetingelser i form av regjeringsskifter.

Tilsynelatende kan dette fremstå som en usikkerhet ved manglende stabilitet i omgivelsene, men viser seg i praksis å representere marginale realpolitiske forskjeller. Forklaringen i så måte kan finnes i den tverrpolitiske plattform som ligger til grunn for norsk sikkerhetspolitikk. Selv om

Forsvaret i enkeltsaker blir utsatt for symbolpolitikk, ligger langtidsplaner og budsjetter forankret i ett tilstrekkelig samlet Storting.

Internt i organisasjonen kan stabilitet bety at man unngår større omorganiseringer og effektiviseringer, eller at man unngår iverksettelsen av større endringer i styrings og kontrollfunksjonene i systemet. På tross av organisasjonsmessige endringer i støttevirksomheten, må produksjonsprosessene i Forsvaret sies å være uendret. Strukturelementer og kapabiliteter er justert i henhold til ambisjonsnivå, men styrkeproduksjon og operativ anvendelse er som tidligere. At operative styrker benyttes i en annen kontekst enn tidligere og må være raskere tilgjengelig for oppdrag ute i verden, endrer ikke den grunnleggende innretning av Forsvarets styringssløyfe (Forsvarsstaben, 2009, s. 17). Argumentasjon for at de store prosesser i virksomheten må være tett sammenknyttet kan i stor grad relateres til den foran nevnte styringssløyfe. Gjennom standardisering av arbeidsprosesser og aktiviteter gir detaljene i denne et verktøy for koordinering og kontroll. Forsvaret har brutt styringen ned i iverksettelsesbrev, virksomhetsplaner og plan- og ressursgrunnlag. Disse støttes av en strukturert budsjettprosess som formaliserer oppdrag og ressurser gjennom styringsdialoger og rapporteringsregime. Ut fra denne beskrivelsen er det rimelig å beskrive Forsvaret ved at de store prosesser i virksomheten er tett sammenkoblet.

#### **2.4.3 Strategisk programmering relatert til type organisasjon**

I Mintzbergs redegjørelse av strategisk programmering er virksomhetens organisasjonsform sentral for hvorvidt den type metodikk for iverksetting egner seg. Enkelte organisasjonsformer passer bedre for strategisk programmering enn andre. Beskrivelsene av organisasjonsform er hentet fra Mintzbergs inndeling i fem ulike basisorganisasjoner (Mintzberg, 1994, ss. 397-411).

*Entreprenørorganisasjonen* er en ikke formalisert, fleksibel struktur som kontrolleres personlig av den øverste lederen for organisasjonen. Vedkommende koordinerer ved direkte tilsyn og denne type organisering finnes oftest i små bedrifter eller i situasjoner med mye endring.

*Den profesjonelle organisasjon* har som formål å være eksperter gitt stabile omgivelser.

Kunnskaper i denne organisasjonen er i stor grad standardisert, og spesialister styrer hva som skal utføres i bedriften. Ledelse og administrasjon fungerer således som en støttefunksjon mer enn en kontrollfunksjon.

*Ad hoc organisasjoner* utfører ekspertarbeid i dynamiske omgivelser. Samarbeidsformer er ekspert team og koordinering ved gjensidig justering mellom ekspertene. Denne

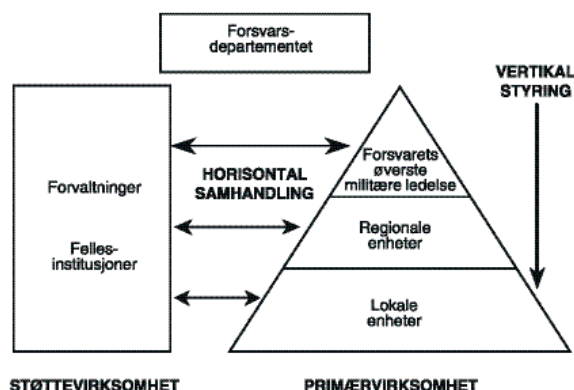
organisasjonsformen er ofte matriseorganisert fra linjeorganisasjonen og har ofte produktutvikling som formål.

*Den mangfoldige organisasjonen* består av flere av de andre organisasjonsformer for tilpasning til ulike ”markeder”. Organisasjonsformen har ofte ett felles finansielt kontrollsystem med basis i en maskinorganisasjon.

*Maskinorganisasjonen* representerer det klassiske byråkrati med en sterk formalisering, spesialisering og sentralisering. Maskinbyråkratiet er avhengig av standardiserte arbeidsprosesser for å kunne koordinere sin aktivitet, og passer derfor typisk med en konvensjonell planleggingsprosess. Mintzberg hevder at den konvensjonelle militære (fredstid / kald krig) organisasjonsform tenderer mot å tilpasse seg forutsetningene i denne organisasjonsformen. Det fremheves for øvrig at godt utviklede teknostrukturer, stabsfunksjoner og dedikerte planleggere beskriver en slik organisasjon. Denne organisasjonsformen tilstreber sentralisert ledelse og kontroll med den formelle makt på toppen av hierarkiet. Her besluttet strategiene på toppen av kjeden, hvorpå resten av organisasjonen implementerer denne. Det forutsettes at strategier programmeres presist og at det ikke overlates til den enkelte å tillegge strategien eget innhold. Maskinorganisasjonen er opptatt av kontroll, noe som søkes oppnådd gjennom regler og forskrifter. Dette inviterer til en kultur som tillegger systemet alt ansvar. Forsvaret har virksomhetsmessig organisert seg både i form av ledelse, struktur og planleggingsform som et maskinbyråkrati. Det hersker fokus på sentralisert styring, sjefsbeslutning, og til dels detaljert beskrivelse av hva virksomheten skal gjøre. Dette går frem av departementets beskrivelse av styringsmodell:

*”Departementets styring av Forsvarets militære organisasjon og de sivile etater er formalisert gjennom et sett med styringsdokumenter, rapporter og møter, og utøves i første rekke gjennom plan- og budsjettprosessen. De årlige styringsdokumentene skal utformes slik at innholdet i fagproposisjonen, iverksettingsbrevene og årsrapportene henger sammen på en helhetlig måte og kan danne grunnlag for styringsdialogen og den interne styringen.”* (St. meld. nr. 22 (1997-98), 1998)

Det er også erkjent at det styres i stor grad internt i Forsvaret ved formalisering av prosesser gjennom bestemmelser, direktiver og regelverk. Planprosessen er strukturert gjennom langtidsplaner, strukturplaner og ressursplaner. Iverksetting er formalisert gjennom sentralisert ledelse og kontroll, og strategier implementeres på formalisert vis i form av iverksettingsbrev med endringer og tillegg. Styringskonseptet er beskrevet slik i stortingsmelding nr. 22 (1997-98):



Figur 3: Styringsmodellen for Forsvarets virksomhet (St. meld. nr. 22 (1997-98), 1998)

*”Styringskonseptets ledelsesprinsipper er innrettet mot lederatferd på alle nivåer og i alle deler av organisasjonen, og består av:*

- *klargjøring av ansvar og myndighet*
- *delegering av oppgaver og myndighet så langt dette er hensiktsmessig*
- *ansvar og myndighet følges ad*
- *ansvar gjøres gjeldende”*

(St. meld. nr. 22 (1997-98))

Oppsummert kan det konkluderes med at Forsvaret organisatorisk og styringsmessig bærer med seg særegne trekk fra maskinbyråkratiet. Forsvaret er hierarkisk nedbrutt med standardiserte ansvarsoppgaver og et svært tydelig autoritetshierarki. Oppgavene er spesialisert innen de respektive deler av organisasjonen, og kontrolleres fra sentralt hold. Organisasjons- og styringsform er i denne typifisering med å forklare hvorfor strategiimplementering gjennom strategisk programmering kan være relevant utgangspunkt for analyse.

## 2.5 Hvilken rolle bør planen ha for kommunikasjon og kontroll av adferd

Innledningsvis i beskrivelsen av rolle for planen trekker Mintzberg oppmerksomheten mot hvorfor vi i utgangspunktet programmerer strategien; nemlig av hensyn til koordinering internt i organisasjonen. Koordineringen har således som formål å sikre at enhver i organisasjonen trekker i samme retning (Mintzberg, 1994, s. 352). For å oppnå ønsket effekt kan således planen bli den beste formidler av hva den enkelte må gjøre for at strategien skal kunne oppnås. Strukturert kommunikasjon gjør det enklere å formidle hvilke vurderinger, antagelser, vilkår og valg som er gjort i beslutningsprosessen (Roos, et al., 2010, s. 185). Kommunikasjon kan også ha

en ekstern funksjon for at utenforstående skal kunne bidra til at planen kan gjennomføres med suksess (Mintzberg, 1994, s. 353).

Den andre rollen strategisk programmering knyttes til er behov for kontroll av den enkeltes adferd. Dette gjøres gjennom å predefinere hva som må gjøres for at for at planen skal realiseres. Kontrollbehovet favner ikke kun de underliggende deler av hierarkiet, men likeså også alle andre som påvirker prosessen (Mintzberg, 1994, s. 354). Kontrollbegrepet kan også knyttes opp mot selve strategien. Ved å tilføre en tilbakemeldingsløkke mot slutten av planprosessen legges strategisk kontroll til den strategiske programmering. Hensikten med denne mekanismen er ikke kun å justere den strategiske programmering, men også inngå i strategiutviklingsprosessen for å favne organisasjonens oppdukkende strategier (Mintzberg, 1994, s. 355). Da strategiutviklingsprosessen ikke er en del av denne oppgaven vil ikke dette utdypes ytterligere.

Med utgangspunkt i den teoretiske beskrivelse av rolle for planen vil de to første spørsmål jeg ønsker å belyse være:

- 1. I hvilken grad koordineres planen gjennom strukturert kommunikasjon?*
- 2. I hvilken grad er strategisk plan for iverksetting søkt benyttet for kontroll av den enkeltes adferd?*

Som grunnlag for analysen vil disse spørsmålene være sentrale i intervjusammenheng. Intervjuene vil avdekke hvorledes de ulike nivå i organisasjonen har fått planen presentert og dernest hvordan de har oppfattet utfallet av en eventuell kommunikasjonsstrategi. Det kan også forventes at det er etablert en egen beskrivelse av kommunikasjonsstrategi. Denne bør således være beskrevet i planverket og kunne spores i oppdragsformulering og kontrollrapporter. Den detaljerte kontroll av den enkeltes adferd vil man kunne forvente å finne i kodifisering av strategien der detaljene i planverket utdypes. Dette bør være sporbart gjennom eksempelvis beskrivelse av hvorledes den enkelte skal håndtere brudd på HMS regelverk, eller detaljer rundt påkrevde kurs og kompetanseheving. Denne spørsmålsstillingen har derved en logisk sammenheng med utfallet av kodifiseringen, og kan vurderes i sammenheng.

## **2.6 Hvordan skal planprosessen gjennomføres for kalibrering og konvertering av strategi**

Med utgangspunkt i at en strategi foreligger er første punkt i programmeringen av denne å kalibrere strategien. Dette gjøres gjennom å uttrykke den tilstrekkelig klart. Denne fasen er således klargjøring av strategiens innhold slik at den lar seg operasjonalisere gjennom detaljerte konsekvensbeskrivelser. Planleggingen setter derved strategien i et system egnet for tydelig



artikulering ut i organisasjonen (Mintzberg, 1994, ss. 336-337). Hafsi og Thomas betegner dette som at planleggingen gjør ”implisitte antagelser eksplisitte”, og at større hindre for gjennomføring vurderes. Forøvrig fremhever de at alle forhold må tas med i vurderingen, slik at inkonsistens og manglende samsvar avdekkes og fjernes (Mintzberg, 1994, s. 337). Mintzberg viser også til Quinns forskning vedrørende ressursallokering og måling av ytelse hos ledere i organisasjonen som sentralt for programmeringen. Målene må da være presise og målbare dersom man vil unngå at planen mangler substans og nødvendig detaljeringsgrad (Mintzberg, 1994, ss. 337-338). Mintzberg oppsummerer kalibreringsprosessen med å konstatere at planens kvalitet i stor grad avhenger av programmerernes forståelse for organisasjonens behov. Utdypingssteget er den neste del av planprosessen og inneholder detaljering av strategien. I dette steget er det sentrale at konsekvenser dekomponeres i et hierarki av substrategier og ad hoc planer. Disse ender opp i spesifikke aksjonsplaner innholdende hva den enkelte må bidra med for at planen skal la seg realisere. Denne prosessen inneholder også sekvensering og tidsavklaring (Mintzberg, 1994, ss. 339-340). Deler av dette steget vil dekkes gjennom analysen koblet til rolle for planen. Av hensyn til omfanget på oppgaven har jeg derfor utelatt utdypingen som eget steg i analysedelen, og i hvilken grad det er ivaretatt i prosessen vil besvares gjennom spørsmål to i rolle for planen. Siste steg i prosessen med å omsette strategi til handling er konverteringen av den utdypede plan til konsekvenser for de eksisterende prosesser og rutiner. Organisasjonens mål må reformuleres, budsjettene omfordeles, policy og prosedyrer må revideres i henhold til de endringer som introduseres (Mintzberg, 1994, ss. 340-341). Mintzberg referer her til studier foretatt av Devon (1950) relatert til krigsplanlegging i Britiske departement for flyproduksjon. Disse studiene poengterer nettopp utfordringene relatert til endring i rutiner og budsjetter, noe som tilsynelatende kan fremstå som en enkel prosess, men likevel viser seg å være svært krevende (Mintzberg, 1994, s. 341). Disse teoretiske utledninger oppsummeres i to sentrale spørsmål for gjennomføring av planprosessene relatert til HMS og sikkerhetsstyring:

*3. I hvilken grad er den strategiske planen kalibrert?*

*4. I hvilken grad er den strategisk plan konvertert?*

Spørsmålene vil belyses gjennom analyse av dokumentasjon og intervjuer. Disse vil også være sentrale spørsmålsstillinger i intervjusituasjonen.

### 3 Metodiske betraktninger

#### 3.1 Casestudie

*”Forskningsmetode er de planer og prosedyrer for undersøkelsen som spenner fra beslutninger ut fra de brede antagelser til de mer detaljerte metoder for datainnsamling og analyse”*

(Creswell, 2009, s. 3). I denne oppgaven ønsker jeg å analysere styrker og svakheter ved iverksettingsprosessen i Forsvaret, noe som gir gode grunner for å benytte en case studie som design. Hovedformålet med studien er å kunne si noe om nettopp dette case, og ikke utvikle ny teori på området. En case-studie er en form for studium der studieobjektet er avgrenset i tid og rom (Jacobsen, 2005, s. 91), og jeg anser den som egnet for dybdestudie av hvorledes implementering av strategi har skjedd i Sjøforsvaret i perioden 1998 - 2008. Dette fordi Sjøforsvaret kun er en del av strategiens virkeområde samt at tidsrommet er avgrenset til en periode der arbeidet har pågått. *”Case-studien fokuserer på kontekst og samspillet mellom mennesker og kontekst”* (Jacobsen, 2005, s. 95), hvilket gjør designet naturlig sett ut fra valgt teoretisk plattform og spørsmålsstilling. Bakgrunnen for analysen er fire spørsmål utledet fra Henry Mintzbergs teorier om strategiutvikling og strategiimplementering. Implementeringen av strategi for HMS og Sikkerhetsstyring beskrives av variablene ”rolle for planen” og ”gjennomføring av planen”. Disse fokuserer på både organisasjonen (kontekst) og samspillet mellom de ulike nivåer i organisasjonen gitt denne kontekst. Mintzberg gjør et poeng av at ”rolle for planen” er sentral årsak for i det hele tatt å planlegge, og at den derved vil fremkomme av nedbrytningen i ”gjennomføring av planen”. Samtidig fremstilles viktigheten av denne funksjonen som så sentral at den omhandles separat (Mintzberg, 1994, s. 352). Jeg har derfor valgt å benytte denne inndelingen som grunnlag for min analyse. For øvrig kan kritikk av valgte design rettes mot dybdestudie av en case fremfor den styrke jeg ville hatt ved en komparativ case-studie. Denne form for studie ville muliggjøre generaliseringer i større grad, men på den annen side ville jeg ikke kunne gå i dybden for å forstå det valgte case. Valget blir derfor en avveining gitt den tid og de ressurser som er til rådighet i denne oppgaven.

#### 3.2 Analyse av dokumenter og intervju

Analysedelen av oppgaven fokuserer på de spørsmål som jeg utleder fra teorien. Gjennom dokumentanalyser supplert med semistrukturerte intervjuer vil jeg kunne si noe om grad av gjennomføring. Dokumentene som primærkilde vil med denne metoden kunne utdypes gjennom intervju av utvalgte informanter fra prosessen. En slik metodetriangulering bør gi godt grunnlag for kryss sjekk av informasjon samt gi et datagrunnlag for å kunne konkludere valgt case. Intervjuene vil gjennomføres som semistrukturerte og således vil informantene selv kunne

utdype de spørsmål som søkes belyst. Intervjuene vil derved være viktig tilskudd for forståelsen av hva som ligger bak de enkelte beslutninger og handlemønstre. Utfordringen i analysen vil være hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å vurdere hvorvidt steg i gjennomføringen er godt eller mindre godt utført. Det vil her være sentralt at intervjuobjektene bidrar til en justering av dette inntrykket, som så suppleres med funn i det skriftelige materiale.

### **3.3 Intervjuobjekter**

Intervjuobjektene i denne analysen er forhåndsutvalgt ut fra de stillinger de besatt i perioden for implementeringen. De representerer utvalg på de respektive strategiske nivå for å kunne beskrive hvorledes implementeringen av strategiene ble planlagt og deretter forløp. Fra det politisk strategiske nivå representerer Stortingsrepresentant Marit Nybakk en sentral skikkelse i perioden. Hun var som formann i forsvarskomiteen fra 2001 til 2005 den som reiste spørsmålstegn ved sikkerheten for vernepliktige inne til førstegangstjeneste. Med fokus også på detaljer i forsvarspolitikken ville hun kunne bidra med en generell politisk oppfatning av styringen i Forsvaret. Nybakk foreslo som et supplement til hennes egen fremstilling å intervju Per Ove Widt for informasjon fra samme periode. Dette har jeg ikke funnet formålstjenelig ut fra det svært begrensede fokus det politiske nivå har fremlagt for detaljer relatert til helse, miljø og sikkerhet. Fra det neste strategiske nivå er Underdirektør Per Fewang i Forsvarsdepartementets seksjon for felles juridiske tjenester valgt ut. Fewang var en sentral person i forbindelse med innføring av ny skipssikkerhetslov, og vil med sin kunnskap om prosessen fremstille departementets oppfatning av implementeringen. Fewang suppleres i intervjuet av kollegaer i egen seksjon. I Forsvarets ledelse har jeg valgt ut Underdirektør Oddhild Borge som var og er prosessansvarlig HMS i Forsvarsstaben (tidligere Forsvarets Overkommando). Som Forsvarssjefens nærmeste rådgiver innen HMS spørsmål, og ansvarlig for utarbeidelse og implementering av plan for HMS, kunne det forventes at Borge representerte den viktigste informasjonskilde i Forsvarets øverste ledelse. Som et supplement til Borges fremstilling har jeg også valgt å intervju Underdirektør Rigmor Christensen. Christensen var ansvarlig prosjektleder for iverksetting av strategi for HMS, og senere leder av utførende tilsyn / internkontroll i Forsvarets Personelltjeneste. I tillegg til disse har jeg valgt ut ObLt John Terje Andersen fra Forsvarets Personelltjeneste som en av de ansvarlige for utdanning og revisjon innen HMS - systemene. Andersen har hele sin karriere jobbet med HMS relatert virksomhet, og gjennom praktisk tjeneste fra avdeling representerer han både kunnskap om fremvekst av systemene, samtidig som han i dag sitter i en sentral posisjon. Det siste intervjuobjekt er ObLt Einar Eliassen i Forsvarsstaben. Han sitter i dag som øverste koordinerende instans for sikkerhet, men har sin

bakgrunn fra sikkerhetsinspektør i Hæren. Det sentrale Eliassen ville tilføre studien er hvorledes utvikling av sikkerhetsstyring i sjøforsvaret ble oppfattet fra ”utsiden”. Dette på grunnlag av det samarbeid det fantes på kryss av forsvarsgrenene innen sikkerhetsstyring. Av øvrig forsvarsledelse kan det stilles spørsmålstegn ved hvorfor jeg ikke har valgt å intervju de to forsvarssjefene i perioden. Hovedårsaken til det er en forventning om at deres beskrivelse av implementeringsløpet for HMS ikke ville inneholde substansiell informasjon utover det deres nærmeste rådgiver innen temaet kunne fremstille. En forsterkende faktor er at de begge er pensjonert, og informasjon relatert til ”detaljer” under deres tid i ledelsen ikke kan forventes lett brakt frem fra hukommelsen. Valget understøttes også gjennom informasjon fremkommet i intervju med Admiral Jan-Eirik Finseth, der han som daværende Generalinspektør for Sjøforsvaret fikk ansvar for implementering av sikkerhetsstyring fra daværende Forsvarssjef. Finseth representerer derved Sjøforsvarets ledelse i deler av perioden, og hans fremstilling er supplert med intervju av hans forgjenger Admiral Kjell-Birger Olsen. Olsen var den som satte i gang arbeidet med planlegging og implementering av sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret. For øvrig representeres Sjøforsvaret med FKOM Håkon Tronstad som var sjef for Kysteskadren fra 2005, og således kan fremstille et viktig mellomledernivå i implementeringen. En sentral rolle for øvrig representeres ved KK Johan Løberg Sikkerhetsinspektør for Sjøforsvaret. Han har sannsynligvis vært den mest sentrale skikkelse i forhold til utvikling og implementering av et sikkerhetsstyringssystem for sjøforsvaret. Han blir supplert av Sikkerhetsinspektør i Kystvakten OK Svein Erik Malkenes som også har vært en pådriver for implementering av et fullverdig sikkerhetsstyringsregime i Kystvakten. Siste intervjuobjekt i dette fagmiljøet er OK Bjørn Otto Færestrand som har vært sentral i den praktiske implementering av sikkerhetsstyringssystem. Den materiellrelaterte del av sikkerhetsstyringen fremstilles gjennom intervju av KK Øystein Storebø, Kontorsjef System Undervannsbåt i Forsvarets Logistikkorganisasjon - Maritime Kapasiteter. Storebø var gjennom hele perioden Maritime kapasiteters representant i utredningsarbeid relatert til sikkerhetsstyring for Sjøforsvarets materiell. Det kan stilles spørsmålstegn ved et manglende utvalg fra Maritime kapasiteters organisasjon, og her burde det kanskje vært flere intervjuobjekter.

### 3.4 Tidligere studier

Implementeringsstudier i Forsvaret har tidligere vært utført i forhold til strategi for miljøvern. Bjørn Hernes leverte i 1996 sin hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap - Universitetet i Oslo. Tittelen var ”Miljøvern i Forsvaret – En iverksettingsanalyse av regjeringens miljøpolitiske målsetninger”. Hernes tilnærming til iverksetting er i denne studien basert på vurdering av

samsvar mellom sentrale vedtak og lokal iverksetting. Konklusjonene i studien er manglende ledelsesfokus i iverksettingen, der personlig engasjement på lavere nivåer har besørget god implementering av begrensede tiltak.

En annen studie som relaterte seg til sikkerhet ble utarbeidet av Øystein Storebø og undertegnede som en del av Sjøkrigsskolens 2. avdeling. Studien tok for seg forvaltning av sivile sjøsikkerhetsregler i Sjøforsvarets organisasjon, med fokus på kontrollfunksjonen av materiell. Det teoretiske rammeverk var basert på risikotoleranse, habilitet og aksess / autonomi. Studien var en komparativ studie av Norge, Sverige og Danmark i hvorledes materiellkontroll ble organisatorisk utført. Konklusjonen i forhold til den norske organisering var at risikotoleranse ikke var reflektert i tilstrekkelig grad, habilitet ikke var et stort problem og at relasjoner mellom sivile myndighetskrav og militær profesjon syntes mangelfullt ivaretatt.

Denne studien tar med seg deler av implementeringsfokuset og setter det i sammenheng med sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret.

## 4 Styringssystem for HMS og Sikkerhet vokser frem 1998 – 2008

Jeg vil i dette kapittelet etablere historien for implementering av strategi for HMS og sikkerhetsstyring i to separate fortellinger. Datagrunnlaget som benyttes for å etablere historiene er hentet gjennom personlige intervjuer og studie av dokumenter. Jeg vil innledningsvis foreta en begrepsavklaring i forhold til de felt denne studien tar for seg. Deretter beskriver jeg den historiske kontekst utviklingen må settes i før de selvstendige historiene etableres. Fortellingene vil således være grunnlag for analysen i neste kapittel.

### 4.1 Forståelse av begrepene helse, miljø og sikkerhet

Noe av utfordringen ved ivaretagelse av lover og forskrifter i en stor virksomhet som Forsvaret ligger i en enhetlig forståelse av begreper. Slike avklaringer bør være en del av implementeringsløpet ved iverksetting av strategier. I og med at denne oppgavens tema kan henlede forståelsen mot et større omfang enn hva som er tilfelle, er det nødvendig med en tydeliggjøring av disse begrepene.

*”Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften av 6. desember 1996) sier at den som er ansvarlig for virksomheten, plikter å sørge for systematisk oppfølging av krav fastsatt i:*

- *arbeidsmiljøloven.*
- *forurensningsloven.*
- *brann- og eksplosjonsvernloven.*
- *produktkontrollloven.*
- *sivilforsvarsloven.*
- *genteknologiloven.*
- *strålevernloven.*
- *lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.*

*Det kreves aktivitet i form av kartlegging, risikovurdering og handlingsplaner, samt iverksetting av rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av krav. Systemet (og aktiviteten i den forbindelse) skal systematisk overvåkes og gjennomgås. Forskriften krever bred medvirkning fra arbeidstakerne både ved innføring og utøvelse av systemet”* (Arbeidstilsynet, 2011).

Disse lovene skal være ivaretatt gjennom plassering av fagansvar i Forsvarets organisasjon. En utfordring i så måte er at begrepene ikke er entydige i seg selv, og fellesbetegnelsen HMS benyttes i Forsvaret ofte for aktivitet som tilligger kun en begrenset del av det lovmessige grunnlag (Intervju med Christensen, 2011-04-05). Denne studien tar for seg området HMS relatert til krav i arbeidsmiljøloven (AML).

*”Det rettslige utgangspunkt er at alle HMS-bestemmelser også gjelder for Forsvarets virksomhet. Det er imidlertid gjort en hel rekke unntak i regelverket. Unntak fra hele arbeidsmiljøloven gjelder for militær sjøfart, militær luftfart, feltmessig øvingsvirksomhet og strids- og forsvarsanlegg uten permanent bemanning. Her vil det være en kombinasjon av andre lover sammen med interne bestemmelser som kommer til anvendelse”*  
(Sannes, 2000).

Tilnærmingen for militær skipsfart vil jeg komme tilbake til i neste seksjon. Lovområdene utenom AML i internkontrollforskriften er ikke en del av den strategi-implementeringen som studeres her. Det betyr at de øvrige fagfelt som internkontrollforskriften regulerer, sannsynligvis vil kunne finne tilsvarende implementeringsstrategier som for HMS/AML. Et eksempel i så måte er vern av det ytre miljø i henhold til forurensningsloven. For dette området er det på stortingsnivå etablert egen politikk som kan følges som en rød tråd gjennom FDs iverksettelsesbrev og nedover i etaten. *”Forsvarsdepartementet har ansvaret for å gjennomføre regjeringens miljøvernpolitikk i forsvarssektoren. Dette innebærer at departementet skal utforme og styre miljøvernpolitikken for Forsvaret, samordne spørsmål knyttet til ytre miljø og arbeidsmiljø, og følge opp forsvarsrelaterte miljøspørsmål internasjonalt”* (Forsvarsdepartementet, 1998a). En egen del av organisasjonen ivaretar fagfeltet, og den strategiske ledelse er flyttet opp på departementalt nivå. Dette på tross av at underliggende forskrifter skulle tilsi at fagområdet lå under samme styrende paraply som øvrig HMS lovverk. Oppsummert vil det si at jeg i en del av denne studien fokuserer implementeringsløpet for strategi knyttet til ivaretagelse av arbeidsmiljøloven med forskrifter og de pålegg som der er definert.

#### 4.2 Forståelse av begrepet sikkerhetsstyring for maritim virksomhet

*”Sjøfart er unntatt hele arbeidsmiljøloven da det finnes annet omfattende regelverk om kvalitetssikring, sikkerhet mv. Disse lovene er Sjøloven, Sjødyktighetsloven, Sjømannsloven og en rekke internasjonale konvensjoner”* (Sannes, 2000). Av disse er det kun deler av sjøloven relatert til krav til skip som er gjeldende for Sjøforsvaret. Øvrig regulering forutsettes ivarettatt av Forsvaret selv. Det sivile regelverk relatert til sikkerhet på havet var lenge et reaktivt regelverk som ble utvidet i kjølvannet av større ulykker. Dette ønsket man å endre ved innføringen av den internasjonale normen for sikkerhetsstyring for drift av skip og hindring av forurensning (ISM-koden) i 1993. ISM – koden er forankret i internasjonale konvensjoner, og således hjemlet i norsk regelverk gjeldende for sivil skipsfart.

*”Kjernen i ISM koden er regel 1.4 om funksjonskrav til sikkerhetsstyringssystemer. Det fastsettes at alle selskaper skal utvikle, gjennomføre og vedlikeholde et sikkerhetsstyringssystem (SMS) som skal omfatte følgende funksjonskrav:*

- *en politikk for sikkerhet og miljøvern,*
- *instrukser og prosedyrer for å sikre sikker drift og vern av miljøet i tråd med folkeretten og flaggstatslovgivningen,*
- *definerte myndighetsnivåer og kommunikasjonslinker mellom og blant personell på land og om bord,*
- *prosedyrer for rapportering av ulykker og avvik fra ISM koden,*
- *prosedyre for forberedelse av og reaksjon på nødssituasjoner, og*
- *prosedyrer for intern revisjon og ledelsens gjennomganger”*

(Skipssikkerhetsutvalget, 2005)

I totalvirksomheten kan det styringsmessig være utfordrende med ulike styringssystemer som dekker ulike deler av virksomheten. Eksempelet med det ytre miljø kan også her være beskrivende i forhold til misforståelser som kan oppstå ved implementering av et styringssystem som skal favne større del av virksomheten. ISM koden forholder seg til Den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL 73/78), og må således integreres med øvrige forordninger i forurensningsloven. Dersom fagansvarlige ikke har felles forståelse av hvorledes dette kan styres, og målene nås, er det potensial for at implementeringen ikke lykkes fullt ut. Det jeg således konkluderer med i forhold til innhold i begrepene som benyttes, er at det i Forsvaret kan fremstå som noe uryddig benyttelse av begrepet HMS og sikkerhetsstyring. Denne uryddigheten forsterkes når man i sjøforsvaret tar i bruk styringssystem med basis i ISM



koden, uten at det entydig avklares forholdet til øvrig del av virksomheten på et overordnet strategisk nivå. Disse utfordringene vil ytterligere beskrives i analysen av implementeringen.

### 4.3 Hvordan reguleres Forsvarets virksomhet

Forsvaret er en stor organisasjon som driver en mangeartet virksomhet (FSTS, 2010).

Reguleringer for utøvelse av virksomheten finnes i en rekke forskjellige styringsdokumenter både i og utenfor etaten. Disse kan være lover og forskrifter eller være utstedt på basis av delegert myndighet. Forsvarets styringssystem er mål- og resultatstyring, som er den grunnleggende styringsfilosofi i staten (Forsvarsstaben, 2009). Styringssystemet legger til grunn fire grunnleggende prinsipper for ansvar og myndighet. Ansvar og myndighet skal klargjøres, følges ad, delegeres og gjøres gjeldende (FSTS, 2010). Dette er sentrale punkter ved analyse av strategi implementering for HMS og Sikkerhetsstyring. De mekanismer som benyttes for å iverksette politiske strategier i handling finner vi i de dynamiske styringsdokumenter. Ved en forenklet fremstilling kan vi si at det øverste styringsdokumentet for iverksetting av stortingsproposisjoner er departementets iverksettingsbrev for forsvarssektoren. Her konkretiseres de politiske vedtak til mål og resultatkrav i etaten. Disse er således en føring til Forsvarssjefen for etablering av målbilde med tilhørende styringsparametre. For å omsette dette til underlagte sjefer utsteder Forsvarssjefen iverksettingsbrev (tidligere DOK1 og DOK 2). Dette er resultat av den styringsdialog Forsvarssjef har med sine underlagte sjefer. Her konkretiseres oppdrag og måleparametre ytterligere, og er grunnlaget for tilsvarende prosess på neste nivå (DOK 3). Konseptuelt er denne prosessen uendret de siste 15 årene, selv om dokumenter har skiftet navn, og styringssystemet har fått risikostyring inkorporert.

De nevnte styrende dokumenter er relevante dokumenter for å kunne si noe om implementeringen som her studeres. Gjennomgang av disse vil kunne spore evt. oppdrag og oppfølgingstiltak i organisasjonen. I tillegg vil saksrelaterte bestemmelser, direktiver og skriv være sentrale funn for å beskrive utviklingen og implementeringsløpet for de valgte områder.

### 4.4 Historiens bakteppe

#### 4.4.1 Helse, Miljø og Sikkerhet

Arbeidsmiljøloven ble etablert i 1977. Den hadde som formål *”å sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger”* og *”(...) gi grunnlag for at virksomhetene selv kan løse sine arbeidsmiljøproblemer”* (ASD, 1977). Både loven og de tilhørende forskrifter (Internkontrollforskriften av 1991) ble gjeldende for store deler av Forsvarets virksomhet. Unntakene relaterte seg til øvelser og operasjoner. *”Forsvarets*

*utfordringer i forhold til dette lovverket var at mye av arbeidet var desentralisert og manglet en enhetlig ledelse*” (Intervju med Christensen, 2011-04-05). ”*Det var ikke bare egne styringssystem innenfor hvert enkelt lovområde, men det var også egne styringssystemer innenfor de 71 forskjellige driftsenhetene*” (Intervju med Andersen, 2011-03-17). I denne perioden var selvfølgelig ikke vernearbeid fraværende da man hadde to forskjellige verneorganisasjoner i virksomheten. Disse var Forsvarets verksteders arbeidsmiljøutvalg (FVAMU) og Forsvarets sentrale arbeidsmiljøutvalg (FSAMU) som skulle ivareta sine respektive deler av organisasjonen. Utfordringen i forhold til et helhetlig vernearbeid var at disse hadde et felles topp punkt som lå et stykke ned fra toppledelsen. Disse var koordinert av en underdirektør i en av Forsvarets Overkommandos seksjoner. En slik organisering var i strid med forskriftens krav om at minimum en representant fra den øverste ledelsen skal være representert i arbeidsmiljøutvalget (Arbeidstilsynet, 1977). Selv om organiseringen ikke var i henhold til forskriften på dette punktet var vernearbeid en viktig del av reguleringen i deler av virksomheten. Forsvarets verksteder var i så måte et foregangseksempel på at vernearbeid ble tatt alvorlig (Intervju med Christensen, 2011-04-05). Utfordringen lå derved i en felles forankring og koordinering av dette arbeidet, noe som ble et strategisk fokus i Stortingsmelding nr. 22 (1997-98). Dette er en av grunnene for den videre fremvekst av et system for ivaretagelse av arbeidsmiljølovens krav.

#### **4.4.2 Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret**

Sjøforsvarets virksomhet har i seg elementer fra mange deler av Forsvarets oppgavespekter, og er derved en krevende organisasjon å styre sikkerhetsmessig. Som de andre forsvarsgrener har også Sjøforsvaret en del av sitt personell i støttevirksomhet i landorganisasjonen. Denne delen av virksomheten favnes således i stort av ordinær arbeidsmiljølov, og skal da dekkes av det ordinære HMS fokus. Den operative del av sjøforsvarets virksomhet favner fra spesialstyrker til innleide kystvaktfartøy. Disse avdelingene, med hovedvekt på kystvaktfartøyer og marinefartøyer, krever således en annen tilnærming for ivaretagelse av akseptabelt helse, miljø og sikkerhetsnivå. Sjøforsvaret har med sine lange tradisjoner ivaretatt disse forhold om bord på fartøyene og i landavdelingene gjennom grundig opplæring og kultur for godt sjømannskap. Fokus i Sjøforsvaret har til alle tider vært fokus på opplæring, øvelser, utsjekk og mønstringer. Dette har medført et høyt praktisk ferdighetsnivå hos enkeltmann og ved avdeling. Utfordringen i denne tilnærmingen har vært manglende enhetlig dokumentasjon for gjennomføring. Reguleringsmessig har sikkerhetsnivået vært søkt opprettholdt gjennom et konglomerat av regelverk og direktiver. Fra det tradisjonelt øverst styrende dokument ”Tjenestereglement for

Sjøforsvaret” via direktiver (eksempelvis UD 2-1 Sikkerhetsbestemmelser for Hæren) til fartøysspesifikke øvingsplaner og sjekklistene. ”De forskjellige våpen<sup>4</sup> i Marinen har ulik historie når det gjelder sikkerhetsstyring. Fra undervannsbåt miljøet med veldig fokus på utsjekk, klarering, verifisering og rapportering når noe går som det ikke skal. Til andre våpen som kanskje ikke bør nevnes ved navn. De hadde altså et diffust forhold til sikkerhet og sikkerhetsstyring” (Intervju med Tronstad, 2011-03-23). Reguleringsmessig har denne delen av virksomheten historisk vært unntatt fra det sivile lov- og forskriftsverk. ”Forsvarets skip er ikke omfattet av loven, jf. sjødyktighetslovens § 108” (Handelsdepartementet, 2006). Dette har medført interne reguleringer, uten en koordinering og forankring i Forsvarets øverste ledelse. Arbeidet med å etablere styringssystem for sikkerhet startet som et parallelt løp til implementering av strategi for HMS-AML, men på ett nivå lavere i organisasjonen. Generalinspektøren for Sjøforsvaret registrerte en synkende tillit til Sjøforsvaret som en trygg arbeidsplass gjennom 1990 – tallet. Dette i form av en rekke saker om mulig helsefarlig arbeidsmiljø, noe som fikk stor omtale i media. Grunnlaget for at noe måtte gjøres oppsummeres av Adm Olsen i intervjuet (2011-03-28) ”Når vi leser i avisen at det er veldig farlig å jobbe på Rødbergodden fort, og ser at ledelsen i Sjøforsvaret ikke gjør noe med det så mister vi tillit etter hvert”.

#### **4.5 Datainnsamling for utvikling av det systematisk arbeid med Helse, Miljø og Sikkerhet (AML)**

##### **4.5.1 HMS styringsdokumenter**

Det strategiske utgangspunkt for denne studien finnes i St.meld. nr. 22 (1997-98)

”Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002”. Under avsnitt

8. Personalpolitikk finner vi følgende:

*”Konkurransen om kompetansen i samfunnet vil sannsynligvis fortsatt øke i årene framover. De tilsatte er Forsvarets viktigste ressurs. Hvor godt Forsvaret lykkes i å tiltrekke seg, beholde og utvikle arbeidskraft med nødvendige kvalifikasjoner, er avgjørende for organisasjonens kvalitet og resultater. Strategisk personalledelse er derfor et nøkkelbegrep i utformingen av personalpolitikken. Tradisjonell forvaltning av de tilsatte må suppleres med tiltak for rekruttering, utvikling og styring av personalressursene i tråd med overordnede og helhetlige mål.*

---

<sup>4</sup> Våpen er det samme som avdeling / fartøystype

*Det skal derfor utarbeides en overordnet strategi for ledelse, styring og utvikling av personalressursene. Viktige områder og tiltak vil være:*

- *utvikling og bruk av nye systemer for personalplanlegging*
- *målrettet rekrutteringsstrategi*
- *økt vektlegging av karriereplanlegging*
- *videreføring av arbeidet med styring og utvikling av Forsvarets kompetanse*
- *systemer for stillingsvurdering, -analyse, -beskrivelse og -struktur som grunnlag for lønnsstruktur*
- *fleksibel lønnspolitikk*
- *lederutvikling og lederutvelgelse*
- *familie- og likestillingspolitikk*
- *helse, miljø og sikkerhet*

*Forsvarets overkommando har startet arbeidet med å utforme en ny personalstrategi.*

*Denne skal tuftes på Forsvarets verdigrunnlag og bestå av strategiske planer for karriere og belønning, kompetanse, familiepolitikk, ledelse og helse, miljø og sikkerhet”*

Fokus på disse hovedområder ble innarbeidet i Forsvarets Personellhåndbok fra 2001, hvor Forsvarets politikk for helse, miljø og sikkerhet er beskrevet. Personellhåndboken tar utgangspunkt i St.meld. nr. 22 (1997-98) og Forsvarssjefens verdigrunnlag når den beskriver målsettingen for HMS arbeidet. To sentrale elementer i denne målsettingen er utøvelse av HMS-arbeid etter krav og intensjoner i lover og forskrifter, samt utvikling av HMS-system på alle plan i virksomheten hvor arbeidet skal integreres i de sentrale aktiviteter.

*”Lokal sjef har som arbeidsgiver ansvar for utvikling av et godt arbeidsmiljø ved avdelingen. Alle medarbeidere plikter å bidra i dette arbeidet. Gjennom godt lederskap skal Forsvaret sikre at hensynet til medarbeiderens helse, miljø og sikkerhet er ivaretatt på alle plan og nivå i virksomheten.” (FO, 2001a).*

Personellhåndboken peker også på satsningsområder innen arbeidet med HMS der avklaring og bevisstgjøring av ansvar er første punkt. Sentralt skal dette følges opp og evalueres av Forsvarets sentrale arbeidsmiljøutvalg og Forsvarets Verksteders arbeidsmiljøutvalg. Øvrige fokusområder

defineres som opplæring og fokus på sykefravær. Som nevnt viser den etablerte personellpolitikk til stortingsdokumentet i forhold til ”oppdrag/hjemmel”. I Forsvarsdepartementets oppdrag til etaten er det ikke mulig å spore direkte krav til HMS i denne kontekst. IVB for St. prp. Nr. 55 (2001-2002) henviser kun til delmål om etablering av en personellpolitikk, uten øvrig fokus på HMS (Forsvarsdepartementet, 2002). Denne tilnærming understøttes for øvrig av det svar Forsvarsdepartementet ga på forespørsel om implementering av St.meld. nr. 22 (1997-98). I svaret påpekes det at HMS er Forsvarssjefens ansvar og forutsettes ivaretatt i etaten sett fra departementets side<sup>5</sup>. Dokumenter i styringshierarkiet i Forsvaret som understøtter ivaretagelse av etatssjefens ansvar finnes i Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar fra 1998, der vedlegg A behandler personell.

*”A1.3.5.2 Helse / Miljø / Sikkerhet*

*Forsvarets arbeidsmiljø skal være preget av trygghet for den enkelte. Leder for den enkelte enhet har ansvaret for utvikling av HMS på arbeidsplassen. HMS – arbeidet skal integreres i virksomhetsplanene og gjennomføres i tråd med AML og forskrift for internkontroll” (FO, 1998b)*

Langtidsplanen beskriver i tillegg en rekke tiltak for perioden, hvor det sentrale er utdanning innen HMS, utvikling av internkontrollsystem og utarbeidelse av planer og budsjett for kontaktnemnder i Forsvaret. Konkrete tiltak finnes i de årlige virksomhetsplanene, så som etablering av Forsvarets Hovedvernombud og Forsvarets hovedarbeidsmiljøutvalg i 2001. I henhold til tidligere beskrevne styringsdokumenter skal oppdragene fra Forsvarssjef konkretiseres i underliggende oppdragsbeskrivelse. Styringsdokumentet for Sjøforsvaret i perioden 2000 – 2005 (DOK 3) sier under seksjon 4.6 om personell at hovedmål for HMS er å opprettholde et godt arbeidsmiljø preget av trivsel og trygghet for den enkelte (Sjøforsvarsstaben, 1999). Videre utdypes dette i konkrete oppdrag til generalinspektørens direkte underlagte sjefer der de skal ”(...)bidra til å etablere og videreutvikle Sjøforsvarets kvalitetssikringssystem i h t Sjøforsvarets kompetanseplan” (Sjøforsvarsstaben, 1999). I tillegg stilles det resultatkrav til at den enkelte skal sørge for at underlagte enheter holder et sikkerhetsmessig tilfredsstillende nivå for å forebygge at det oppstår person- og/eller materiellskader. Øvrige konkrete HMS – tiltak i sjøforsvaret i perioden som bør nevnes var etableringen av et prosjekt med formål å avdekke evt. helseskadelig påvirkning ved arbeid i

---

<sup>5</sup> Hanna Helene Syse, „Seniorrådgiver Forsvarsdepartementet, FD I 2, Seksjon for kompetanse- og personellpolitikk i forsvarssektoren i e-post 2011-03-18

Sjøforsvaret (sammenheng mellom radarstråling og krefthyppighet). For øvrig innbefatter fremveksten av sikkerhetsstyringssystem (se seksjon 3.6) alle elementer innen HMS, men da med primærfokus mot drift av fartøyene.

I den påfølgende periode 2005 – 2008 er bildet i stor grad svært likt hva iverksettingsbrev fra departementet angår. For perioden ble det etablert strategiske mål og strategiske initiativ. Et av disse målene var ”*En organisasjonskultur preget av ansvarlighet, læringsevne og endringsvilje*” (Forsvarsdepartementet, 2004a). Konkretisert i initiativ skulle det vektlegge ledernes evne til å ivareta arbeidsgiverrollen, og etablere klare ansvarsforhold for gjennomføring av pålagt virksomhet. En definert strategisk parameter som fokuserer HMS – relaterte forhold var gjennomgang av sikkerhets- og etikkopplæringen i Forsvaret, og iverksetting av tiltak med sikte på forbedringer på alle nivå. Disse eksemplene er hentet fra Iverksettingsbrev til Forsvarets Militære Organisasjon for gjennomføringsåret 2005 (FD, 2004). Departementets fokusområder er bearbeidet i Forsvarssjefens virksomhetsplan for samme år. Her stadfestes det at Forsvarssjefens ansvar for ivaretagelsen av HMS i Forsvarets militære organisasjon skal videreføres. Det defineres hvordan prosessen skal ivaretas, og hvilken organisatorisk enhet som har ansvaret. Forankringen til det tidligere omtalte verneapparat stadfestes. I Generalinspektøren for Sjøforsvarets oppdrag blir det i denne perioden fokusert på sikkerhetsstyring. Et av oppdragene til underlagte sjefer var således at sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret skulle gjennomføres i henhold til de gjeldende planer. Av konkrete oppdrag i forhold til HMS skulle prosjektet HMS-Sjø ferdigstilles (omtales seksjon 4.6.2).

I forhold til oppdraget sjef Forsvarets Overkommando/ Personell- & Økonomistaben ble gitt ga det seg utslag i utarbeidelse av direktiver og retningslinjer for styring av HMS arbeidet i Forsvaret.

*”Det første jeg gjorde da jeg tiltrådte denne stillingen [Prosessleder HMS i Forsvarets Overkommando] for 12 år siden var å gå gjennom og se om det fantes et overordnet direktiv for hvordan AML skulle iverksettes i Forsvaret som organisasjon. Og det var ikke noe direktiv på det området. Og det vi gjorde da var å utarbeide Forsvarssjefens direktiv for implementering av HMS i hele virksomheten”*

(Intervju med Borge, 2011-03-23).

Direktivet er det sentrale styringsdokument, utenom de generelle oppdrag gitt i styringsdialogen, som beskriver hvorledes organisering og gjennomføring av systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (HMS) i Forsvaret skal gjøres. Direktivet er skrevet som retningslinjer, der

respektive myndighetskrav i HMS forskriftens paragraf 5.1 til 5.8 gjennomgås i forhold til sentral og lokal iverksetting (FO, 2001b). En viktig formulering innledningsvis i forhold til virkeområde er: *”Grunnlaget for Forsvarets helse-, miljø og sikkerhetsarbeid er at intensjonen i HMS lovgivningen skal følges, også i den delen av Forsvarets virksomhet som er unntatt fra HMS lovgivningen”* (FO, 2001b). Prosessleder Borge sin kommentar til dette er at:

*”Det som er sagt av overordnede føringer på det området er at der AML ikke gjelder skal intensjonen gjelde fullt ut. Det er faktisk slik at der AML ikke gjelder må vi lage egne føringer, og der det er tilfelle er det faktisk større krav til det enn der loven gjelder. Men det er nok et mye mer uklart terreng hvem som har ansvaret”*  
(Intervju med Borge, 2011-03-23) .

Direktivet legger derfor føringer for hvordan man implementeringsmessig skal komme i havn med ivaretagelsen av Arbeidsmiljølovens krav. Av øvrig styrende dokumentasjon fra etatsledelses nivå i denne perioden må Forsvarssjefens direktiv for HMS-utdanningen i Forsvarets militære organisasjon trekkes frem (Frisvold, 2004). Direktivet beskriver i detalj virkeområde for AML, hvem som favnes av loven og detaljert krav til hvem og hvordan personellet skal læres opp innen HMS. Det stilles i direktivet også eksplisitte krav til rapportering av omfanget av HMS – opplæringen. Det er verd å notere seg kommentarene til direktivets virkeområde. Det stadfestes her hvorledes kompetanse innen HMS skal ivaretas der Forsvaret er unntatt lovens bokstav, men har til hensikt å etterleve intensjonene i lovverket.

*”Det finnes en rekke militære bestemmelser som kommer til anvendelse i forbindelse med helse, miljø og sikkerhet. Et førende dokument er bl.a. UD 2-1 Sikkerhetsbestemmelser for Hæren, som gjelder både innen AML og i andre forbindelser som under øvelser og i INTOPS<sup>6</sup>. Bestemmelsene gjelder også for Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Andre sentrale bestemmelser er Bestemmelse for militær luftfart (BML) kap 3, Bestemmelser for Luftforsvaret (BFL) 75-1 Helse, Miljø og Sikkerhet i det flyoperative miljø, Bestemmelser for Sjøforsvaret (BFS) 1.5 Sikkerhetsstyring”* (Frisvold, 2004)

Som det her refereres til var styrende dokument i Sjøforsvaret innen helse, miljø og sikkerhet BFS 1.5. Jeg vil komme tilbake til utgivelse og innhold i denne, men det er viktig her å presisere at *”Hensikten med BFS 1.5.1 Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret er å gi overordnede bestemmelser*

og føringer for alt arbeid med helse-, miljø- og sikkerhet i Sjøforsvaret. Videre er hensikten å sikre at de aktuelle HMS- bestemmelsene og intensjonene som er gitt som krav og føringer fra myndighetene ivaretas” (Olsen K. B, 2002). Oppsummert finnes det beskrivelse av HMS relaterte tiltak i hele kjeden fra Stortinget til sjefer underlagt Generalinspektøren for Sjøforsvaret. Tydelighet og detaljeringsgrad er varierende, og vil således behandles grundigere i analysen av implementeringen.

#### 4.5.2 HMS organisering og aktivitet

I 1999 ble det opprettet et eget kontor i Forsvarets Overkommando for ivaretagelse av prosessene rundt arbeidsmiljølovens krav. Kontoret skulle ivareta rådgivning mot hele organisasjonen inklusive Forsvarssjefen, samt utarbeide planverk og implementere dette i virksomheten. Helse, miljø og sikkerhet ble i Forsvaret organisatorisk plassert i personellavdelingen. ”Formelt sett er det sjef personell i Forsvarsstaben [tidl. Forsvarets Overkommando] som forvalter arbeidsgiveransvaret på vegne av Forsvarssjefen, og årsaken til plasseringen er at HMS er en svært viktig del av arbeidsgiveransvaret” (Intervju med Borge, 2011-03-23). I Forsvarets Personellhåndbok Del E (juli 2002) beskrives det organisatoriske ansvar slik:

” Sjef FO/P&Ø er i Forsvarssjefens gjennomføringsdirektiv av 5 juli 2001 (oppdrag til sjef FO/Personell- og økonomistaben (pkt 3.13)), gitt myndighet til å overta ledelse, styring og kontroll av all aktivitet innen området personellforvaltning med virkning fra 1 sept 2001, herunder styring av kompetanse- og karriereutvikling, HMS og utøvelse av FSJ arbeidsgiveransvar for alt personell i Forsvarets militære organisasjon (FMO)” (FO, 2001a)

Høsten 1999 etablerte man et prosjekt for å imøtekomme avvik Arbeidstilsynet hadde pålagt Forsvaret å rydde opp i. ”Det Arbeidstilsynet krevde var et arbeidsmiljøutvalg på Forsvarssjefs nivå for å ansvarliggjøre Forsvarssjefen som øverste arbeidsgiver, og et Forsvarets hovedverneombud som skulle være hovedverneombud for hele virksomheten” (Intervju med Christensen, 2011-04-05). Dette pålegget kom høsten 1999, og prosjektets medlemmer ble sammensatt fra Forsvarets Overkommando Forvaltningsseksjonen, Personellseksjonen samt representanter fra organisasjonene. Oppdraget var å implementere HMS i Forsvaret fra øverste

---

<sup>6</sup> INTOPS betyr Internasjonale Operasjoner



arbeidsgiver. ”*Det som var litt spennende når dette pålegget kom var at arbeidstagerorganisasjonene var i ferd med å anke vedtaket. De var begge i mot dette sentrale AMU og verneombud for hele Forsvaret*” (Intervju med Christensen, 2011-04-05). Men med referanse til rettskraftig dom fra Oslo kommune om samme tema innså alle at det måtte gjøres. Innledningsvis i dette arbeidet måtte arbeidsgruppen se på hvordan det eksisterende arbeidsmiljøutvalg, bedriftshelsetjeneste og verneombud var organisert. ”*Det viste seg fort at Forsvaret var veldig gode på det som gikk på medbestemmelse iht. hovedtariffavtalen og tilleggsavtalen. Men det var ikke det arbeidstilsynet spurte etter; De spurte om vi hadde implementert arbeidsmiljøloven i virksomheten*” (Intervju med Borge, 2011-03-23).

Arbeidsgruppen arbeidet så frem en modell for hvordan verneorganisasjonen kunne organiseres, gjennom opprettelsen av et felles Forsvarets Hovedmiljøutvalg og en uavhengig valgt hovedverneombud for hele Forsvaret. Beskrivelsen av denne organiseringen ble utgitt i direktivs form i juli 2001, og direktivet beskriver også sentrale og lokale tiltak samt hvorledes økonomiske forhold relatert til HMS skal behandles. Dette direktivet, som fortsatt er gyldig, beskriver planen for hvordan arbeidsmiljøloven skulle implementeres i Forsvaret. Forsvarets Hovedarbeidsmiljøutvalg ble som nevnt opprettet på strategisk nivå, og skulle ledes av Forsvarssjefen eller hans stedfortreder. Utvalget var og er partssammensatt, med likt antall representanter fra arbeidsgiver og arbeidstager siden. ”*Forsvarssjefen den gang besluttet at han ville ha med seg sin øverste ledergruppe inn i dette utvalget, så det ble besluttet at generalinspektørene og Forsvarets øverste ledelse skulle være arbeidsgivers representant i utvalget. Da fikk vi på plass det som var den viktigste effekten – få det forankret i Forsvarets øverste ledelse*” (Intervju med Borge, 2011-03-23). Ved opprettelsen av FHAMU var drivkraften i stor grad de stadfestede avvik Arbeidstilsynet fulgte med på. ”*Vi brukte derfor rett og slett lovteksten som en mal for hvordan agendaen skulle være. Det ble jo en slags implementeringsstrategi – du bruker loven rett og slett som mal*” (Intervju med Christensen, 2011-04-05). Samtidig ble Forsvarets Hovedverneombud (FHVO) valgt som et lovpålagt verneombud. ”*Instituttet med Forsvarets Hovedverneombud var også en særdeles viktig faktor i arbeidet med strategisk etablering av HMS*” (Intervju med Borge, 2011-03-23). Et av de umiddelbare tiltakene etter opprettelsen av FHVO var å gjennomføre en rundreise til flest mulig av de lokale AMU for å etablere kontakt, få en oppfatning av status og forklare det videre arbeid med vernestrukturen. Forsvarets Hovedverneombud sitter 2 år av gangen hvor vedkommende i denne perioden har permisjon fra hjemmeavdeling, for på en fri og uavhengig måte skal kunne være kontrollør og ta opp saker uavhengig av arbeidsgivers påvirkning. Lovmessig er det klart at det er disse to institusjoner som skal bli enige om hvorledes strukturen nedover i Forsvaret skal

være. Det ble i denne sammenheng formelt besluttet et prinsipp om at alle ansatte i Forsvaret skal ha tilknytning til et arbeidsmiljøutvalg. *”De eksisterende arbeidsmiljøutvalg i organisasjonen ble videreført, men de fulgte jo de samme omstillinger som resten av organisasjonen, eksempelvis fra 72 til 21 DIF’er”* (Intervju med Christensen, 2011-04-05).

Arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i henhold til arbeidsmiljøloven ble bestemt implementert gjennom en handlingsplan den etablerte organisasjonen skulle følge opp. Handlingsplanen ble etablert i 2001 med hjemmel i punkt 4 i Forsvarssjefens direktiv for organisering og gjennomføring av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) i Forsvaret.

Handlingsplanen er en 10 – punkts plan og den har helt klare hovedområder med underområder og tiltak. Det går på kompetanse, revisjon, verneapparat ute, inkluderende arbeidsliv, rus og selvmordsforebygging. Disse er både myndighetskrav og selvpålagte krav.

*”I mange år frem til 07/08 levde handlingsplanen sitt eget liv. Så begynte noen å stille spørsmål ved det her. Nå er det mye tydeligere enn før – det er dette som avspeiles i FSj virksomhetsplan. Og det er jo kjempeviktig at du får fagplanene inn i det ordinære planverket. Jeg har jo opplevd det som et slags gjennombrudd. For derved kan man ikke underkjenne det heller, for da er det som blir løftet inn og som står i virksomhetsplanen. For egen avdeling ble man observant på dette i 08/09. Men det vi alltid har vært flink til fra fagmyndighetens side er å få det inn i rute med styringsdialogene. Så denne planen var i rute med virksomhetsplanarbeidet. Men ikke så tydelig implementert som den har vært de siste årene. Sånn implementeringsmessig vil jeg jo si at det må jo være en forutsetning at det man har av fagplaner må inkorporeres i ordinært planverk. Det må jo være en suksessfaktor, en nøkkelforutsetning for implementering”*

(Intervju Christensen, 2011-04-05).

Den overordnede handlingsplan er på Forsvarssjef nivå, der det er plukket ut 6 – 8 områder som er hovedsatsningsområder. Driftsenheten ute skal så legge planer for å nå de målene.

Hovedmålsettingen beskrives som en rød tråd gjennom hierarkiet. Det er så opp til luft, sjø og hær hvordan dette best nås i sin del av virksomheten (Intervju med Borge, 2011-03-23).

Gjennomføringen kontrolleres ved at referat fra de lokale AMU gjennomgås en gang i året sentralt, samt at Forsvarssjefen har tilsynsplikt med avdelingene ute.

*”Det betyr at vi reiser rundt og fører tilsyn med DIF’er nedover i systemet. Da går vi inn og har 5 – 10 tilsyn pr år. Vi går inn på de samme DIF’er og stiller de samme spørsmål. Ser på det som ligger i handlingsplanen. Hvilke type saker som er til behandling,*

*hvordan AMU fungerer, hvilke handlingsplan som er lagt lokalt, vernerunder, verneombud, tid – rom” (Intervju med Borge, 2011-03-23) .*

Når driftsenhetene er kontrollert må disse lage planer for lukking av avvik med tidsfrister, og revisjonen avsluttes når disse er godkjent. Ny revisjon vil følge 2 – 3 år seinere (Intervju Andersen, 2011-03-17). For øvrig monitoreres også arbeidsmiljøet gjennom medarbeiderundersøkelser og de senere år gjennom kontroll av overtid og sykefravær. Dette er parametre som forteller noe om tilstanden i organisasjonen. På samme vis som Forsvarssjefen kontrollerer virksomheten internt ble også Forsvaret underlagt kontroll fra Arbeidstilsynet i 2002. Da var avvikene med manglende hoved-AMU og hovedvernombud fra forrige tilsyn lukket. Tilsynet ble gjennomført på 5 avdelinger i Forsvaret og endte med åtte store avvik med pålegg til Forsvaret i 2002 / 2003. Disse avvikene var også svært god drahjelp for å sette fokus på HMS på alle nivå i organisasjonen. *”Vi hadde ikke på langt nær alt på stell. Vi fikk en masse pålegg og vi hadde en ting å gjøre - brette opp ermene og se å få orden på det som ikke var i orden”* (Intervju med Borge, 2011-03-23). Avvikene er lukket, men det arbeides fortsatt med å tilfredsstille krav om enhetlig rapporteringssystem, samt monitorering av balansen mellom oppgaver og ressurser.

*”Vi har fått tilbakemelding fra Arbeidstilsynet om at Forsvaret benyttes som eksempel på hvordan man kan gå veien fra å få alvorlige pålegg fra tilsynet til gjennom målrettet arbeid å snu skuta til noe som andre kan bruke som eksempel. Og det synes jeg er fantastisk. Veldig godt å se at selv om vi er store og tunge kan tregheten være en fordel for å holde samme kurs videre.”* (Intervju med Borge, 2011-03-23)

Et enhetlig rapporteringssystem blir fremhevet som et stor utfordring for å kunne gi Forsvarssjefen en fullstendig oversikt. *”Vi hadde kanskje 72 forskjellige systemer som sikkert fungerte greit hver for seg – men ingen kommuniserte med hverandre”* (Intervju med Borge, 2011-03-23) . Nytt system er på vei (80 % klart i 2011), der intensjonen er at lokal DIF sjef skal kunne få ut månedlige rapporter som grunnlag for faktabasert oppfølging og forebygging. Dette kan da også gi Forsvarssjefen full oversikt over hendelser i virksomheten relatert til HMS og Sikkerhetsstyring. Systemet (DIALOG) skal da etter intensjonen favne både tradisjonell HMS og sikkerhet i operativ kontekst (sikkerhetsstyring). *”Jeg har veldig stor tro på at når det systemet er på plass skal vi kunne ha mye større grad av faktaopplysninger og handle ut fra. I dag må vi nok handle mer ut fra det vi syns og tror, mer enn konkrete fakta”* (Intervju med Borge, 2011-03-

23) . HMS og sikkerhet er ikke blitt tema på FORUM 1<sup>7</sup> møter før den senere tid (2011), en utvikling som henger sammen med at HMS handlingsplan tas inn som en del av styringsdialogen. Dette er viktig for at temaene skal være i fokus også i den videre styringsdialog og på underliggende sjefsmøter i organisasjonen. Kommunikasjon har vært en sentral oppgave for at informasjon om HMS-implementeringen skulle kunne spre seg i organisasjonen.

*”Jeg er veldig opptatt av det som går på at vi skal selge implementering av HMS som noe positivt i organisasjonen. Magasinet som utgis heter derfor mulighetens arena (2 x pr år fra 2006). Jeg tror at det har litt med reklamens makt, gjennom gjentakelse av budskapet blir det en del av bevisstheten. Det er nok mye mer snakk om HMS på alle nivåer i organisasjonen pr i dag. Det er større forståelse rundt begrepet. Det tror jeg at informasjon og gjentakelse av produktet har lagt grunnlaget for”*

(Intervju med Borge, 2011-03-23)

Dette kombinert med opplæring og anbefalinger under Forsvarssjefens interne revisjoner har bidratt til at man sakte men sikkert har innarbeidet HMS som en naturlig del av ordinær drift.

*”Det skal inngå i ordinær drift. Dette er faktisk et krav også loven setter. Det skal ikke være noe på siden. Det var det tendenser til tidligere, men vi ser ikke det nå lenger”* (Intervju Christensen, 2011-04-05). Det er likevel slik at avviket fra Arbeidstilsynet det er mest utfordrende å holde kontroll på relaterer seg til balansen mellom ressurser og oppgaver. Mekanismene for å kontrollere dette er gjennom revisjoner og medarbeiderundersøkelser.

*”Men kravene er blitt mye tydeligere fra FSj, at vi skal ikke ha lovbrudd. Men den samme driftssjefen får samtidig pålegg om å løse oppdraget. Så det er dette vi har hatt oppe i FHAMU. Og da har det ofte vært for store krav fra politisk nivå. Forsvaret har kanskje ikke fått nok ressurser, og da har det vært et dilemma (...)”*

(Intervju Christensen, 2011-04-05)

Forsvarets store omstillingstakt i perioden 1998 – 2008 har i så måte vært bidragsyter i utfordringene knyttet til balansen mellom oppdrag og ressurser. *”Den største utfordringen i norsk arbeidsliv, også Forsvaret, er den psykososiale delen. Det er den største utfordringen, og den hjemles av AML”* (Intervju Christensen, 2011-04-05). Dette stadfestes i en kommentar fra regiondirektøren ved arbeidstilsynet i Oslo: *”Vi bør kanskje også nevne tempoet på de omstillingsprosessene som er gjennomført. Vårt inntrykk er at dette, i noen tilfeller, har gått litt fort og at det ikke er foretatt gode nok konsekvensanalyser”* (Halmrast, 2009).

---

<sup>7</sup> FORUM 1 møter er Forsvarssjefens faste møte med underlagte sjef

*”Stortinget vedtok i 2000 at 5000 ansatte skulle forsvinne innen utgangen av 2005(...) Lederen for omstillingsprogrammet Argus, brigader Øyvind Strandman, ser også problemene som oppstår. Han mener mellomlederne har et stort ansvar for helsa til sine underordnende(...) Det er de lokale sjefenes ansvar å påse at arbeidsmiljøloven følges i denne situasjonen, sier Strandman” (Løvland, Prestvik, & Skjerve, 2004).*

Men omstillingene har også åpnet muligheter. Omstillingene i sjøforsvaret (NEPTUN prosessen) åpnet mulighet for fremvekst av et sikkerhetsstyringssystem. Denne prosessen var som øvrige prosesser en nedbemanning og omorganiseringsprosess, og daværende Sjef for Kysteskadren så potensial i sammenslåing av feltene HMS, Miljø og Sikkerhet. Dette ga grobunn for den organisasjon som senere skulle ledes av en sikkerhetsinspektør, med faglig nettverk mot alle aspekter ved HMS. Sentralt manglet det enhetlig strategisk styring av et slikt tankegods, inntil man i 2010 opprettet en stilling i Forsvarsstaben med koordinerende ansvar for sikkerhetsspørsmål.

#### **4.6 Datainnsamling for utvikling av system for Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret**

*”Vi skal utdanne oss for krig, noe som i seg selv ikke er særlig helsebringende. Men i fredstid skal vi sørge for at folk har en arbeidssituasjon der vi tar vare på helsen til våre ansatte” (Intervju med Olsen, 2011-03-28)*

##### **4.6.1 Styrende dokumenter for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret**

St.meld. nr. 22 (1997-98) beskriver lite om forhold direkte relatert til styring av sikkerhet utover det som legges i begrepet HMS. Det finnes formuleringer som berører operativ sikkerhet så som:

*”De avdelinger som er øremerket for internasjonale operasjoner, vil få det tilleggsmateriell som er nødvendig. Det legges stor vekt på personelletts sikkerhet. Best mulig beskyttelse av våre militære styrker i utlandet, for eksempel mot eventuell bruk av masseødeleggelsesvåpen, vil få større betydning for planleggingen. Det vil bli lagt vekt på at tilleggsmateriellet også kan ha nytteverdi i den nasjonale forsvarsstrukturen.”*  
(Forsvarsdepartementet, 1998b)

De sikkerhetsmessige forhold var derimot en betydelig faktor ved endring av lov om personell i Forsvaret.

*”I tillegg til problemet med en skjev alderstruktur, opplever Forsvaret et lavt erfaringsnivå og for lite spesialisert kompetanse hos befal på lavere nivå i organisasjonen. Forsvarssjefen understreker i MFU 03 at den delen av befalskorpset som utøver direkte ledelse av mannskaper, har et stort ansvar for å ivareta sikkerhetskrav og ta vare på sitt personell. Han peker på at denne evnen må styrkes gjennom større krav til erfaring, kontinuitet og relevant kompetanse for befal som skal inneha slike stillinger.”*  
(Forsvarsdepartementet, 2004b)

Denne loven var i hovedsak innføring av avdelingsbefalsordning, en ordning som også kom sjøforsvaret til gode. Det betød mulighet for forutsigbarhet i kontraktsforhold, bedret erfaringsnivå for yngre befal og ikke minst større grad av langsiktig kompetansebygging. Omstilt i Forsvarssjefens styring av etaten i Dokument 2 i perioden 2000 – 2005 finnes ikke krav til sikkerhet spesielt. Det kan således ikke sies å ha vært et spesifikt oppdrag fra Forsvarssjefen til underlagte sjefer som en del av styringsdialogen. Fokus på sikkerhet kan i disse dokumenter tolkes som en konsekvens av generelle oppdrag, så som utgivelse av forvaltningsmessige bestemmelser og direktiver som sikrer forsvarlig materiell drift. Denne type formulering dekker generelle forvaltningsoppgaver uten spesifikt krav til styring av sikkerhet. *”Hvis det var noen føringer var de usedvanlig vage. Dersom det var noe styring(...) Men jeg tror at i Sjøforsvaret, når vi oppdaget behovet for det, var i forkant av et oppdrag. Vi hadde hatt en hel del helse, miljø og sikkerhetsutfordringer(...) Det fikk meg til å stille spørsmål ved om vi har et helsefarlig Sjøforsvar. For det skal vi ikke ha ”*(Intervju med Olsen, 2011-03-28). Oppdragene gitt i DOK 3 for perioden 2000 – 2005 var heller ikke detaljert hva sikkerhet angår. De var formulert i generelle vendinger så som at de respektive sjefer skal sørge for at underlagte enheter holder sikkerhetsmessig tilfredsstillende nivå, for å forebygge at det oppstår person- og/eller materielle skader. I virksomhetsplanen for Sjøforsvaret fra 2002 og utover er utvikling av styringssystem for sikkerhet tatt inn som oppdrag til underlagte sjefer. For perioden 2003 – 2005 uttrykker Adm Finseth i intervju at han ikke erindrer noe spesifikt fokus eller oppdrag fra Forsvarssjef hva angår sikkerhet. For perioden 2005 – 2008 er heller ikke saksområdet sikkerhet behandlet i iverksettelsesbrev for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2004a). I intervjuene blir det beskrevet at Forsvarssjef i perioden, Gen Sverre Diesen, hadde fokus på sikkerhet. Men at en Forsvarssjef må velge hvilke saker han styrer på, og sikkerhetsområdet ble delegert til Generalinspektørene. For Sjøforsvaret var situasjonen også den at det var et svært stort arbeidspress, med stor aktivitet mot investeringssiden. Generalinspektør på dette tidspunkt, Admiral Finseth, hadde stort fokus på sikkerhet, og oppdrag om utvikling av sikkerhetsstyringssystem var gitt til sjefer på neste nivå (Intervju Finseth, 2011-04-28). Dette var

i grove trekk eksempler på de oppdrag som kunne linkes mot styring av sikkerhet i perioden 1998 – 2008.

Fremveksten av styringssystemet foregikk derfor i større grad som resultat av enkeltstående beslutninger, og et fokus i den daglige drift. I april år 2000 sendte Forsvarssjef Frisvold ut et skriv i organisasjonen der han oppfordret til en gjennomgang av sikkerheten i hele virksomheten. Ansvar ble gitt alle avdelingssjefer. Senere samme måned besluttet Generalinspektør for Sjøforsvaret, KAdm K-B Olsen, at et av fire satsningsområder i Sjøforsvaret i perioden 2000 - 2003 skulle være egenkontroll innen sikkerhet. Intensjonen som beskrives for satsningsområdet sikkerhet er en full gjennomgang av alle sider ved HMS og sikkerhet i sjøforsvarets operative virksomhet, utført av en ekstern instans. Beslutningsnotatet beskriver at arbeidet planmessig skulle gjennomføres ila 1. halvår 2001, med sikte på å følge opp anbefalinger fra og med 2. halvår. Strategisk beslutning i Sjøforsvaret var således tatt om å sette fokus på egenkontroll av sikkerhet. Som nevnt favnet arbeidet med utredning av sikkerhetsstyring i utgangspunktet Sjøforsvarets operative virksomhet. I beslutning basert på delrapport (desember 2000) fra forprosjektet beskriver omfanget av sikkerhetsstyring med det helhetlige sikkerhetsarbeid, inkludert internkontroll (Olsen K. B., 2000). Omfanget ble senere redusert da man konstaterte at kompleksiteten ble stor, og at det faktisk var / ble etablert systemer for ivaretagelsen av internkontroll for HMS i den ikke operative drift. I tillegg ble det besluttet gjennomført en større helse, miljø og sikkerhets undersøkelse i Sjøforsvaret.. Denne skulle gjennomføres av eksterne aktører og tiltaket støttet også opp under begrensning av omfang for styringssystem for sikkerhet. I forhold til sikkerhetsstyring for øvrig kommenterer Adm Olsen:

*”Vi satte oss ned for å se på hele sikkerhetsstyringssystemet; men vi hadde ikke noe system; det var kun sporadisk det dukket opp. Noe sto i VUTO<sup>8</sup>, noe sto i Tjenestereglement for Sjøforsvaret og annet sto i tekniske manualer etc. etc. Men system som ivaretok dette hadde vi ikke. Dette kom fram like etter at helseundersøkelsen var initiert. Da tok vi skrittet videre – for sikkerhetsstyring skal jo forebygge, hvis det nå var riktig at vi ikke var gode nok. At vi hadde helsefarlige områder, ikke bare med tanke på sykdom men også skader på personellet, så la oss gå gjennom alt sammen og lage et bedre system der vi setter dette med forebygging i høysetet. Da nedsatte vi en prosjektgruppe som skulle utrede dette videre, og det er klart at da benyttet vi oss i veldig stor grad av det man hadde gjort i sivile sammenhenger – det private næringsliv. Var der føringer fra toppen? Nei; det er mulig at det var noe. Jeg kan ikke erindre at det*

---

<sup>8</sup> VUTO = Veiledning i Utførelsen av Tjenesten Ombord

*var noe. Jeg tror nok at dette er kommet sterkere og sterkere i etterkant. Det er som så mangt annet. Det er evolusjon ikke revolusjon som finner sted”*

(Intervju med Olsen, 2011-03-28)

Prosjektet ”Kontroll av egensikkerhet i Sjøforsvaret” ble etter anmodning fra arbeidsgruppen omdefinert til utarbeidelse av ”Sjøforsvarets system for sikkerhetsstyring”. I arbeidet var en sentral oppgave å etablere en Bestemmelse For Sjøforsvaret (BFS) omhandlende sikkerhetsstyring. Sluttrapport fra prosjektgruppen ble levert juli 2001, med en tilhørende BFS (1.5). Denne BFS inneholdt i tillegg til de overordnede beskrivelse av sikkerhetsstyring i sjøforsvaret også detaljerte føringer for rapportering og granskning av ulykker og unormale hendelser, samt tiltak ved ulykker. I denne anledning ble resultatene fra arbeidet presentert for Forsvarssjef, hvorpå han ga tilslutning til det videre arbeid (Intervju Løberg, 2011-03-18) . Intensjonen var deretter å sette sikkerhet som fokus på et av Forsvarssjefens ledermøter. I 2003 sendte Forsvarssjefen ut et tilsvarende skriv som i 2000 til hele Forsvarets organisasjon. Der ble det bedt om at sikkerheten skulle gjennomgås av den respektive sjef, men hvor det samtidig også poengteres det enkelte befals ansvar om å si i fra dersom sikkerheten ikke er tilfredsstillende. I Sjøforsvaret beskrev den nyetablerte BFS hvorledes sikkerhet skulle ivaretas: *”Ansvaret for å gjennomføre det videre arbeide med sikkerhetsstyringssystemet ble delegert til nivå-3 sjefer og videre ned på saksbehandlernivå.”*(Intervju Løberg, 2011-03-18) . Bestemmelsen ble i første utgave formulert på et svært overordnet nivå, og rettet seg i hovedsak mot nivå 3 sjefers (Generalinspektørens underlagte sjefer) forvaltning av sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret. Denne BFS ble iverksatt mars 2002. Hensikten med bestemmelsen beskrives innledningsvis som å skulle gi føringer for alt arbeid med helse, miljø og sikkerhet i Sjøforsvaret. Denne bestemmelse ble gjenstand for større revisjon de påfølgende år, der hovedinnretning av sikkerhetsstyringen skiftet retning. *”Den brukte vi bortimot 2 år på å få godkjent hos generalinspektøren. Grunnen til at det tok så langt tid, var ganske kraftig motstand fra enkelte nivå 3 sjefer”* (Intervju med Løberg, 2011-03-18). Den uklarhet som man kan påstå hersket rundt begrepet HMS i forhold til sikkerhetsstyring ble samtidig avklart ved møte i Forsvarets Hovedarbeidsmiljøutvalg i 2003. FHAMU vedtok følgende:

*”Forsvarssjefens arbeidsgiveransvar er ikke innskrenket for virksomhet som er unntatt fra Arbeidsmiljøloven... Her påhviler det følgelig Forsvarssjefen et spesielt ansvar for å utarbeide regelverk, instruksverk og prosedyre”* (Ottesen, 2003)



Dette avklarte behovet for egne systemer der arbeidsmiljøloven ikke var gjeldende. Utfordringen i så måte var FHAMU som et rådgivende organ for Forsvarssjefen, der denne type beslutninger ikke nødvendigvis medførte oppdrag i linjen. I Sjøforsvaret var beslutningen allerede tatt om at man skulle følge intensjonen i arbeidsmiljøloven, og dette var grunnlag for handlingsplanen frem til utredning om ny skipssikkerhetslov ble gjennomført i 2003 til 2005. Beslutningen i Ot.prp. nr. 87 (2005–2006) ”Om lov om skipssikkerhet” ble at:

*”Departementet slutter seg til utvalgets utgangspunkt om at lovens bestemmelser er så fundamentale og prinsipielle for sikker operasjon av ethvert skip, også Forsvarets skip, at loven også bør omfatte slike i prinsippet. Etter departementets oppfatning vil det være mest hensiktsmessig om den nærmere anvendelsen av loven overfor Forsvarets fartøy gis i form av en rammeforskrift. Det vil også være naturlig at Forsvarsdepartementet får fullmakt til å gi nærmere forskrifter, og at disse utformes i samarbeid med Forsvaret selv”*

Denne beslutningen var således i tråd med de anbefalinger Forsvaret selv kom med i høringsrunden forut for vedtak. Konklusjonen i kommentarene fra Forsvaret / Forsvarsdepartementet var ” *Forsvaret ser den nye loven som et godt utgangspunkt for å innarbeide de bærende elementer innen sikkerhetsstyring og anbefaler at vi blir underlagt loven*” (Finseth, 2005). Loven ble så gjort gjeldende fra juli 2007 der Forsvarsdepartementet fikk myndighet til å utgi egne forskrifter – som flaggstatsmyndighet<sup>9</sup>. Konsekvensen av vedtaket ble ikke oppfattet like ryddige.

*”Det som overrasket oss veldig når vi ble underlagt skipssikkerhetsloven var det at FD skulle lage forskrifter for hvordan dette skulle håndteres i sjøforsvaret. Forskrifter som definerte hva vi skulle etterleve. Det lovpålagte i skipssikkerhetsloven. FD satt ikke på kompetanse, så vi måtte skrive utkast til forskrift. Et eksempel: Fartøy skal ikke ha lugarer under vannlinjen. Hva betyr det for marinen? Vi har UVB osv og det er veldig innlysende hva vi trenger av forskrifter. Men å få gjort dette arbeidet, på dept nivå – viste seg å være veldig vanskelig. Fordi det er ikke noe de tradisjonelt sett har jobbet med. De driver med politisk styring av Forsvaret, de driver ikke med detaljert styring innen sikkerhet. Og FST var heller ikke bemannet for å håndtere dette”*

(Intervju med Tronstad, 2011-03-23)

I Løberg sin beskrivelse av det videre arbeidet med forskrift var dette et oppdrag gitt gjennom linjen fra Forsvarssjef via GIS/SST og til kysteskadren. Der fikk Løberg ansvaret for å lede utredningen fra militær side. ”(...) *alle forskrifter var til høring i FLO og andre miljøer. Det ble gjort en grundig jobb den gangen – men det ble ikke tatt til følge. FD utarbeidet sin egen forskrift*” (Intervju Løberg, 2011-03-18). Denne forskriften var gjeldende frem til 2008, hvor det kom en revidert bedret forskrift. Forsvarsdepartementet på sin side hevder at selv om forskriften ble utarbeidet raskt, dekket den behovet for en regulering av virksomheten ved lovens ikrafttredelse. § 4 og § 5 i forskriften tydeliggjorde at det skulle være Forsvarets eget regelverk som således skulle være gjeldende. Departementet innså likevel at enkelte definisjoner i forskriften fortonet seg uheldig (Intervju med Fewang, 2011-05-10). Planen for implementering av styringssystem for sikkerhet ble fremmet fra kontor for sikkerhetsstyring i 2006.

*”Skipssikkerhetsloven ble gjeldende 2007, men allerede i 2006 sa GIS at vi skulle følge intensjonen i ISM – koden gjennom innføring av sikkerhetsstyringssystem. Det var mandatet i første omgang. Deretter har det kommet pent og pyntelig gjennom oppdrag gjennom årene, risikostyring, revisjon og kontroll”* (Intervju med Malkenes, 2011-03-25).

Disse oppdragene har hatt sin rot i den planen som ble etablert i 2006 for det videre arbeid med implementeringen av sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret. Arbeidet har i like stor grad vært rettet oppover mot mellomledernivået, som det har vært iverksetting av konkrete tiltak i organisasjonen. De praktiske tiltak har dreid seg om avviksrapporteringen, risikovurdering, internrevisjon, dokumentasjon, opplæring og ledelsens årlige gjennomgang.

**4.6.2 Organisering og aktivitet ved implementering av sikkerhetsstyringssystem i Sjøforsvaret**  
Beslutning om å sette fokus på egenkontroll innen sikkerhet i Sjøforsvaret ble formulert i form av eget oppdrag til en prosjektgruppe. Det ble umiddelbart iverksatt et forprosjekt for utarbeidelse av prosjektbeskrivelse med den hensikt å sette arbeidet ut til en tredje part.

*”En av grunnene til at det var Brekke som var med i arbeidet var hans bakgrunn som UVB-inspektør. Han hadde en enorm kjennskap til sikkerhetsstyring, for de (UVB) hadde noe veldig bra. Men så var det i tillegg til å ta med det som var bra at man tok med det nye fra det sivile samfunn(...) Men det å ta inn over oss de sivile kravene, og samtidig*

---

<sup>9</sup> En flaggstat er en myndighet hvorunder et land bedriver regulering av handelsskip som er registrert under dets flagg. Dette innebærer inspeksjon, sertifisering og utstedelse av sikkerhets- og antiforurensningsdokumenter. Hentet

*kjempe mot holdninger der den eldre generasjonen har vokst opp med Tjenestereglement, VUTO og sikkerhetsbestemmelser; det er hardt. Sånt tar tid.”*

(Intervju med Olsen, 2011-03-28).

Anbefalingen fra prosjektgruppen ble at det videre arbeid ikke skulle settes ut til eksterne konsulenter, men utføres av egen organisasjon. I rapporten fra forprosjektet var også anbefalingene tydelige i forhold til hvilken vei man burde gå i Sjøforsvaret.

*”Sammenholder vi de sivile krav til system for sikkerhetsstyring med det som vi i det foregående har diskutert for Sjøforsvaret, ser vi at våre prosesser i stor grad finner sin plass i et slikt system. Dette er en god indikator på at utfordringene i GIS satsningsområde ikke er å lage noe nytt, men å sette i system det Sjøforsvaret alt har av prosedyrer og handlemåte; det vil si å sette alle våre delsystem for sikkerhet inn i et helhetlig system og gi dette status som styrende dokument”*

(Brekke & Visnes, 2000).

Denne rapporten var således utgangspunkt for Sjøforsvarsstabens beslutning om å arbeide videre med ”Sjøforsvarets system for sikkerhetsstyring”. I parallell med dette arbeidet pågikk også en større arbeidsmiljø og helse undersøkelse i regi av Sjøforsvartes Sanitet utført av Seksjon for arbeidsmedisin ved Universitetet i Bergen. ”Formålet var å avdekke om Sjøforsvarets aktiviteter er eller har vært helsefarlig. Resultatene skal gi grunnlag for videre tiltak innen helse- miljø- og sikkerhetsarbeidet i Sjøforsvaret” (Magerøy, et al., 2004). En av delrapportene ble fremlagt i 2004. Som Adm. Olsen påpekte var denne undersøkelsen sammen med satsningsområde sikkerhet de to viktigste tiltak for å sette helse, miljø og sikkerhet på dagsordenen.

*”Bakgrunnen for prosjektet var flere saker som dukket opp i media omkring helseforhold for de ansatte i Sjøforsvaret. ”KNM Kvikk saken” med forekomst av misdannelse hos barn til de som hadde tjenestegjort på KNM Kvikk var en av disse sakene. Seinere dukket det samme spørsmålet opp rundt de som hadde arbeidet på radioverkstedet på Haakonvern. Videre var det en rekke tilfeller av kreft blant sivilt ansatte på Rødbergodden og Meløyvær fort. Det var spørsmål rundt*

*asbesteksponering for de som tidligere hadde tjenestegjort på skip, og frykt for økt forekomst av hjertesykdom hos ansatte på ubåter. Saken om utarmet uran på Balkan var også aktuell fordi ansatte hadde tjenestegjort i dette området. Endelig var det også spørsmål rundt arbeidsforholdene for de som arbeidet på Skole for skipsteknikk og sikkerhet på Haakonsvern”*  
(Magerøy, et al., 2004)

Resultatet fra denne rapporten ble oppsummert med at ” *Sjøforsvaret ser ut til å være en meget god arbeidsplass for mange, med positivt engasjement og mange gode psykososiale kvaliteter*” (Magerøy, et al., 2004). Det ble samtidig fremlagt en tiltaksliste på områder der Sjøforsvaret hadde forbedringspotensial. Arbeidet i prosjektgruppen for ”Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret” leverte i denne perioden også sin delrapport med anbefalinger. I rapporten ble forholdet til intern kontroll, miljøvern, kvalitet og kompetanse beskrevet. For styring av den operative drift ble det oppsummert med at dette best lot seg styre under en paraply. Det er i rapporten verdt å merke seg at det påpekes et behov for dedikerte ressurser dersom man skal lykkes i forbedringsarbeidet (Brekke & Visnes, 2000). Det ble arbeidet videre med å engasjere linjeorganisasjonen i utarbeidelse av det som skulle bli til bestemmelser for regulering av sikkerhetsstyring. Bestemmelsene ble som beskrevet i forrige seksjon utgitt første gang i mars 2002. For å nå ut med det glade budskap ble det arrangert sikkerhetsseminar i Sjøforsvaret. Der etablerte man en arena for å kommunisere hvilke planer som forelå, samt at det ble lagt til rette for diskusjon rundt sikkerhetsrelaterte saker.

*”Vi begynte jo med disse sikkerhetsseminarene oppe i kinosalen, og der var det mye motstand mot å tenke ISM – koden, for det første at det var et sivilt regime, det passet ikke til militært – nettopp fordi det var kanoner om bord. Men de skjønnte ikke at ISM var en standard for å frembringe sikkerhet. Så ISM er ikke en bibel med noe bud du skal tilfredsstille”* (Intervju Løberg, 2011-03-18)

Seminarene var i regi av Generalinspektøren for Sjøforsvaret. Seminaret som ble avholdt våren 2002 presenterte en konkret handlingsplan for det videre arbeid i forhold til implementering av sikkerhetsstyring. Dette med bakgrunn i den etablerte BFS 1.5. Handlingsplanen beskrev 14 hovedpunkter for tiltak i linjen. Ansvar for gjennomføring av tiltakene var fordelt på nivå 3 sjefene med referanse til generelt oppdrag gitt i styringsdialogen fra 2003. I tillegg var sikkerhet tema på sjefsmøter i Sjøforsvaret:

*”Ja – vi laget det som et tema. I hvert eneste møte hadde vi det oppe – og satte fokus på sikkerhetsstyring. Benyttet dette aktivt i ledermøter. Det er liksom forutsetningen for å få gjort noe. Det må aktivt settes fokus. Du kan ikke liksom sende noe ut i lufta og vente på svaret. Svært sjelden det går av seg selv.”* (Intervju med Olsen, 2011-03-28)

Dette bekreftes også videreført under Adm Finseth sin periode som Generalinspektør. *”GIS satte dette som fokus på ledermøtene(...) Så når du begynner i et sånt kollegium å rette fokus på sikkerhetsarbeid, så begynner noen rundt bordet å føle seg ubekvem – altså de som ikke har satt det på agendaen”* (Intervju med Tronstad, 2011-03-23). Men på tross av fokus i sjefsmøter tok det videre arbeid med utvikling og implementering tid. *”Grunnen til at det tok så langt tid var ganske kraftig motstand fra enkelte nivå 3 sjefer”* (Intervju Løberg, 2011-03-18). Det var på dette tidspunkt ikke etablert noen koordinerende overordnet funksjon for sikkerhet i Sjøforsvarets organisasjon. Ansvaret for arbeidet var delegert nivå 3 sjefene, hvor Kystvakt og Marine hadde egen stilling med sikkerhet som ansvar. *”Holdningen og kulturen var noe spesiell på den tiden (for å si det mildt). Det var ikke noen enkel sak å forankre det i ledelsen. Nede på fartøyene var det en mye enklere sak”*(Intervju Løberg, 2011-03-18) . For å få til en koordinerende funksjon var ett av de 14 tiltakene i handlingsplanen etablering av Sjøforsvarets Sikkerhetsutvalg som GIS’ øverste rådgivende organ innen sikkerhet. Dette ble etablert i 2003, hvor oppgaven var å sørge for helhetlig og ensartet sikkerhetsstyring for hele Sjøforsvaret. Arbeidet gikk svært smått de neste 2 årene. Av handlingsplanens 14 punkter gikk det med mye tid og ressurser til driftsetting av system for rapportering av uønskede hendelser. *”Det var mye diskusjon av system foran sak”* (Intervju med Storebø, 2011-03-30). *”Vi begynte å innføre Safir i -04. Fikk prosjektmidler, men forankringen for å gjøre dette var heller tynn. Det var veldig mange aktører som hadde noe med dette å gjøre”* (Intervju Løberg, 2011-03-18).

Det skal bemerkes at utviklingsløpet artet seg forskjellig i Kystvakt og Marine. I Kystvakten hadde det fra fartøysnivå vært en spørsmålsstilling over tid hvorfor man i egen organisasjon ikke tok inn over seg de krav som ble stilt til den sivile flåte. Dette ble ytterligere forsterket ved at man opererte innleide fartøy som nettopp måtte tilfredsstille regelverket i ISM koden. *”Det som kom med lovgivningen har vært veldig drivende for fremdriften”*(Intervju med Malkenes, 2011-03-25). Kystvakten hadde tidlig innført Safir som hendelsesrapporteringsverktøy, men *” Høsten -06 var det 80 saker i safir, og 79 var ubehandlet. Så de var innført. Noen rapportert, men ingenting ble behandlet”*(Intervju med Malkenes, 2011-03-25) . Den store endring kom ved fokuset på den kulturelle delen, derigjennom en tung forankring i ledelsen. Da man ble klar over utfallet av Skipssikkerhetsloven besluttet Sjef Kystvakt at ISM – koden skulle innføres. Ut fra

erkjennelsen om at man ikke hadde noe å tape på å gjøre det, iverksatte man nødvendige tiltak i henhold til en plan.

*”Jeg tror det er nøkkelen til at vi har lyktes i KV. Ved å innføre sånn som vi har gjort ved nettopp å være veldig bevisst på kulturbiten. Og det går på forankring – vi må få sjefen til å si at dette er viktig – at det settes av ressurser. Han gikk ut og sa at dette skal være på plass – satte av tid og penger – og ordre om å gå ut å instruere skipssjefene. Ledelsen ombord ble målt på dette – hvor langt er dere kommet - er ansvar og myndighet definert? Ansvarlig for sikkerhetsstyringen ble definert gjennom regime for kontroll og revisjoner. Policyen var avgjørende for å få et definert styringssystem. Hovedmanualen var kulturelt svært viktig – der utpekte personer ble definert. Regime for kontroll og revisjon ble definert, der det ble utstedt avvik og disse ble fulgt opp. Hele det var med å støtte implementeringen. Det var en nøye strategi for hvordan dette skulle gjøres; vi måtte forankre det – og vi måtte ha et operativt hendelses rapporterings system”*

(Intervju med Malkenes, 2011-03-25)

For Kystvakten med vel 700 ansatte anslo Det Norske Veritas at en implementering ville kunne antas å ta fra 2 til 5 år. Sett i ettertid harmonerer dette anslaget (Intervju med Malkenes, 2011-03-25). I perioden 2004 til 2006 pågikk også større omstillingsarbeider i Sjøforsvaret; Neptun-prosessen. Ofte pågår omstillingsprosesser på bekostning av sikkerhetsfokus, men i dette tilfellet var det motsatt.

*Man tenkte så ved Neptun prosessen, som jo var ressursoptimalisering, at ved å samle ting kunne man få til noe mer. Under en ledelse – slik at man kunne få synergier(...) Så det ble besluttet i Neptun å opprettet en stilling som sikkerhetssjef i Kysteskadren, i parallell til sikkerhetssjef Kystvakten. Fra 2008 ble stillingen i Kysteskadren løftet opp som sikkerhetsinspektør i Sjøforsvaret(...) I 2008 var det et såpass hardt press fra mange at sikkerhet var blitt så viktig fokus at vi måtte ta noen grep.*

(Intervju Løberg, 2011-03-18)

Sikkerhetssjefen i Kysteskadren fikk derved optimale startforhold for det videre arbeid. Sjef Kysteskadren trakk sikkerhetssjefen med i ledelsen av Kysteskadren: *”(...)de som jobbet med sikkerhetsstyring og var fagpersoner i dette måtte aktivt bli trukket med i beslutningsprosessene i marinen. Løberg som sikkerhetsoffiser fikk plass sammen med ledelsen i marinen, der han ble del av min ledergruppe”* (Intervju med Tronstad, 2011-03-23). Strategien for det videre arbeid i Kysteskadren ble så lagt i 2006. *”Da hadde vi et langsiktig løp frem til 2012; Når skal vi gjøre*

*hvilke tiltak – for å oppnå hva*”(Intervju Løberg, 2011-03-18). For å sørge for nødvendig ledelsesforankring skisserte Sikkerhetsinspektøren i Kysteskadren 3 tiltak for å kunne lykkes. Tiltak 1 beskrev behov for en forankring på departementsnivå. Dette for å avdømme uenighet på tvers av sjefer på samme nivå, samtidig som ny skipssikkerhetsloven ville stille krav til departementets styring av virksomheten. Tiltak nr 2 rettet seg mot forankring av sikkerhetsstyringen hos nivå 2 sjef, med opprettelsen av en sikkerhetsinspektør for hele forsvarsgrenen. Det siste tiltak som ble beskrevet var behovet for revitalisering av Sjøforsvarets Sikkerhetsutvalg, slik at sjefer på nivå tre kunne bli samstemte (Intervju Løberg, 2011-03-18). Deler av dette ble tatt til følge, gjennom opprettelsen av Sikkerhetsinspektørstilling for Sjøforsvaret. For øvrig var planen for implementering i Sjøforsvaret basert på styring av driftsatte systemer. *”Vi setter oss ned 1 gang pr år og evaluerer måloppnåelse. Det viktigste er egentlig i forhold til avviksrapporing, risikovurdering, ledelsens årlige gjennomgang, internrevisjon av systemene og dokumentasjon. Samtidig som vi har fokus på opplæring; HMS kurset er nå endret til å bli opplæring i Sjøforsvarets Sikkerhetsstyringssystem. Dette har vært en del av virksomhetsplanen fra 2006”*(Intervju Løberg, 2011-03-18) . Deler av disse mekanismene er kommet på plass gjennom perioden fra 2006 frem til i dag.

For Kystvakten er status mye av det samme.

*”Sjef KV måler på det, og det skjer i henhold til en plan.*

*1. vi må utdanne personellet (ISM-kurs og ISPS-kurs); Dersom det hadde vært gjort i marinen ville de vært like langt som oss. Det tok 4 år før nivå 3 sjefene var her på kurs. Fire år etter at GIS sier at vi skal følge ISM-koden. Det gjør noe med tregheten i systemet.*

*2. Så må man selge systemet om bord. Hvis du tenker deg parallelt løp med implementering av kulturen, så må det også måles om systemet brukes om bord. Alle fortrolig med systemet. Kulturen er veldig viktig”*

(Intervju med Malkenes, 2011-03-25)

Forholdet mellom implementeringsløpet for sikkerhetsstyring og HMS/AML har utviklet seg ettersom sikkerhetsstyringen har etablert seg. HMS organisasjonen var den første del av perioden kun rettet mot den lovpålagt landbaserte del av Sjøforsvarets virksomhet. Her fulgte den implementering skissert for HMS/AML. Etter innføring av sikkerhetssjef i KE og KV fikk denne stillingen en koordinerende faglig rolle også overfor den lovregulerte del av virksomheten. De øvrige delene har litt annen organisering, der flere sjefer styrer innen miljø, security, HMS osv. I Kystvakten erfarte de til å begynne med litt gnisning mellom HMS organisasjon og

sikkerhetsstyringsmiljøet. ”AMU strukturen gikk kjempefint så lenge sikkerhetsstyring ikke eksisterte. De sakene som ikke var iht. AMU mandat de bare ”forsvant”; i mail bokser uten noen styring”(Intervju med Malkenes, 2011-03-25). Etter hvert utviklet samarbeidsformene seg.

*”I begynnelsen når disse to tingene traff hverandre oppdaget vi en åpenbar problematikk. Det er ikke alt HMS relatert som ble behandlet i AMU. Samtidig var det problematisk at ISM ikke fanger helse og psykososiale forhold. Det kan legges indirekte inn. Forholdet mellom AMU og Sjef KV sikkerhetsråd utfordrende til å begynne med. Alle saker var i forhold til operativ sikkerhet. Det ble tydeligere etter hvert. En prinsipiell sak som ikke kan løses i linjen tar vi inn i sikkerhetsrådet. Mens i AMU som er rådgivende organ går alle de andre; fottøy, støy, inneklima. Det er fortsatt parallelle organ”*  
(Intervju med Malkenes, 2011-03-25) .

Slik er organiseringen også utviklet seg for Kysteskadren.

*”Jeg tror Forsvaret som organisasjon er veldig flinke til å håndtere ren HMS. I FST er egne dedikerte ansatte som jobber med HMS... Selvfølgelig er det i en travel hverdag lett ikke ha nok fokus på det, men det er ikke der vi har de største utfordringene. For meg er de største utfordringene våre knyttet til fartøyene som ikke har det samme lovverket, kommandoene våre som ikke er underlagt det samme lovverket”*  
(Intervju med Tronstad, 2011-03-23).

Et siste viktig element i sikkerhetstankegangen er forholdet til den tekniske del av organisasjonen. På et overordnet nivå kan man velge å beskrive sikkerhetstanken gjennom begrepet totalsikkerhet. Totalsikkerheten består av to komponenter: teknisk sikkerhet og operasjonell sikkerhet (Intervju med Storebø, 2011-03-30). Forutsetningen for total sikkerhet er balanse mellom disse to. Den operasjonelle sikkerhet splittes vanligvis ytterligere opp for å få frem viktigheten av miljø, opplæring og security. I forhold til den tekniske del har Forsvarets Logistikkorganisasjon vært og er en premissleverandør.

*”(...) en kraftig omstilling av FLO, med en separering av to hovedelementer som konsekvens. Med den tekniske biten og den operasjonelle biten i to forskjellige organisasjoner. Hvor de ikke forsto hvem som hadde det tekniske hovedansvaret og eierskapet(...)Og FLO sjøl klarte heller ikke å kommunisere hva de skulle”*  
(Intervju med Storebø, 2011-03-30).



Adm. Olsen uttrykte det slik at han anså omstillingen for en organisering inn i usikkerhet. Man splittet opp organisasjonen så mye at ingen hadde et helhetlig ansvar for noe lenger. Tilnærmingen støttes også av Adm. Finseth som mener at en splitting av fagmyndighet, systemansvar og operativ utnyttelse er en diger selvmotsigelse i et sikkerhetsstyrings perspektiv. FLO var i de første årene fra 2000 veldig konsentrert om leverandørrollen. Fagmyndighet og eierskapsforvaltning ble derfor ikke fokusert. *”Men det kan man ikke gjøre med offentlig eid materiell. Hvem skal eie konfigurasjonen? Hvem skal ta hånd om energibalanse, vekt, signatur, brannfarlighet osv?”* (Intervju med Storebø, 2011-03-30). I kjølvannet av de organisatoriske endringer var det en rekke utfordringer relatert til sikkerhetsstyring som ikke fant sin løsning i perioden som studeres. Dette relaterer seg til ulike vedlikeholdsstyringssystemer, hendelsesrapporteringssystemer og saksbehandling av saker i disse. Disse forholdene sammen med uavklarte ansvars og myndighetsforhold i organisasjonen tilsa at det var et sterkt forbedringspotensial i forhold til sikkerhetsstyring. I 2008 engasjerte Sjef Maritime Kapasiteter en tredje parts vurdering av Sjøforsvarets oppfyllelse av ISM-koden. Dette ble gjort med fokus på de materiellmessige forhold. I rapporten stadfestes det at Sjøforsvaret ikke står tilbake for noen hva sikkerhetsnivå om bord på fartøyene angår, men det kan påpekes til dels store avvik i forhold til styringssystemer og støttestruktur. Arbeid med å rette opp i disse forhold startet i 2008 der Maritime Kapasiteter startet arbeidet med å etablere et kvalitetssikkerhetssystem som skulle tilfredsstillende både ISM og ISO standarder. Dette arbeidet er senere koblet mot sikkerhetsstyringskonseptet i den operative søyle. Det skal også poengteres at det fantes unntak i forhold til dette. Undervannsbåtmiljøet hadde tradisjonelt sett hatt ett helt annet fokus på sikkerhet. Gjennom deres unike egenart hadde de beholdt en egen organisasjon innenfor Maritime Kapasiteter, og derved mulighet for å styre sine egne ting helt og holdent. Denne tilnærmingen viste seg å være en styrke gjennom turbulente omstillingsperioder. Oppsummert kan man si at implementeringen av sikkerhetsstyringssystemer i Sjøforsvaret har vært en ledelses besluttet strategi, men implementert som en nedenfra og opp prosess.

*”Det som skjedde var at yngre kolleger, med stor interesse for fagfeltet, dyttet oss eldre offiserer i ryggen. Her har vi behov for en kulturendring, en holdningsendring. Vi har nye verktøy vi kan bruke. Som vil underlette rapportering, erfaringshenting etc. Hvor yngre offiserer fortalte oss eldre at her bør vi gjøre en bedre jobb. Det ble satt fokus på det – og vi er blitt veldig mye bedre”* (Intervju med Tronstad, 2011-03-23).

## 5 Analyse av iverksettingsstrategien

Teori om iverksetting av strategi har som beskrevet tidligere utviklet seg langs to akser. Den ene tilnærming studerer hvorledes en ovenfra og ned iverksettingsprosess fortoner seg. Alternativet er å gå den motsatte vei for å avdekke hvorledes prosessen og dens aktører svarer på de problem strategien i utgangspunktet tok sikte på å løse. Jeg har i foregående seksjoner argumentert for at Forsvarets organisasjon og prosesser passer inn i Mintzbergs beskrivelse av strategisk programmering som iverksettingsprosess. Jeg vil i det påfølgende analysere det innsamlede materiale opp mot denne beskrivelsen. Tilnærmingen har sine sterkeste likhetstrekk med en beslutningsorientert implementeringsprosess, hvor fokus er sentrale aktører og deres innvirkning i prosessen. I denne studien er sentrale aktører definert som Forsvarsdepartement via etatsledelse og ned til ledelse i Sjøforsvaret. I analysen vil jeg benytte en fem delt skala for vurdering av oppnåelse i henhold til teoretisk beskrivelse. Inndelingen baseres på at ytterpunktene representerer enten fullt samsvar med teoretisk beskrivelse eller at denne er totalt fraværende. Mellom ytterpunktene benyttes en deling i tre representert ved lav, middels og høy grad av samsvar mellom analysert materiale og den teoretiske beskrivelse. Jeg vil underveis i analysen forklare grunnlaget for vurderingen, og søke å beskrive hvilke tiltak som kunne ha endret vurderingen til høyere grad av måloppnåelse.

Jeg har i foregående kapittel etablert historien som beskriver implementering av strategi for både HMS og Sikkerhetsstyring. Som det fremgår av innsamlet materiale smelter disse to beskrivelsene til en viss grad sammen mot slutten av perioden jeg studerer. Den ene av planprosessene beskriver en samkjøring av de to strategiområdene, mens den andre ikke i like stor grad tydeliggjør en slik utvikling. Dette gjør det formålstjenelig å behandle disse to under ett i andre del av analysen. Det vil si at jeg med bakgrunn i beskrivelser fra sentrale ledd i organisasjonen vil analysere de to implementeringsplanene under ett. Hensikten er lettere å kunne påvise styrker og svakheter i de to implementeringsbeskrivelsene.

### 5.1 I hvilken grad er rolle for planen beskrevet i planprosessen?

Rolle for planen er som beskrevet i seksjon 2.5 ”media for kommunikasjon” og ”kontroll av adferd”. Mintzberg påpeker i denne sammenheng at disse rollene i stor grad er årsaken til at vi planlegger. Det betyr at vi egentlig snakker om planleggingens analytiske natur, ved at en plan må brytes ned og uttales på en målbar måte (1994 s.352). Kommunikasjon av planen vil i denne sammenheng fungere for å etablere situasjonsforståelse i hele organisasjonen som grunnlag for å etablere konsensus og forpliktelse til den etablerte plan hos den enkelte (Quinn 1980) i

(Mintzberg, 1994, s. 352). Samtidig fremheves det at kommunikasjon av planverk også kan ha en bevisst hensikt utenfor egen organisasjon. Dette kan være gjennom informasjon og påvirkning av interessenter som eksempelvis myndigheter som bidrar til at planen lettere lar seg implementere. Dette aspektet ved planens kommunikative formål kunne vært relevant i denne oppgaven men har ikke blitt fokusert i datainnsamlingen.

Datainnsamlingen har derimot tatt høyde for å kunne vurdere planens funksjon som kontrollmekanisme. I denne sammenheng er fokus rettet mot beskrivelser av hvilken ”opptreden” som er forventet av den enkelte. Fokus er ikke rettet mot planen som funksjon for kontroll av selve strategien eller for å fange opp oppdukkende strategier i organisasjonen. Dette vil ikke behandles videre i analysen.

### **5.1.1 I hvilken grad koordineres planen gjennom strukturert kommunikasjon?**

Kommunikasjon av planen kan skje gjennom mange kanaler. Den mest formaliserte del av kommunikasjonen vil man i første rekke finne i styringsdialogen. I denne sammenheng skal oppdrag, måleparametre og ressurser være beskrevet. Oppdragene gitt i Iverksettingsbrev for Forsvaret, DOK1, DOK2 og DOK3 i perioden 1998 til 2008 inneholder i varierende grad beskrivelse av oppdrag i lys av strategi for HMS og Sikkerhetsstyring. I forhold til oppdragsbeskrivelse, som beskrevet i kapittel 3, er oppdrag relatert til HMS ganske entydig men overordnet. Det forventes at dette ivaretas i henhold til lovens regulering. For Sikkerhetsstyring kommer det ikke tydelig til uttrykk før i 2003, og da på DOK 3 nivå.

I intervju med Underdirektør Christensen (2011-04-05) uttrykker hun det slik:

*”I mange år frem til 07/08 levde handlingsplanen sitt eget liv. Og så begynte noen å stille spørsmål ved at denne kom inn fra siden. Nå er det mye tydeligere enn før – det er dette som avspeiles i FSj virksomhetsplan. Og det er jo kjempeviktig at du får fagplanene inn i det ordinære planverket. Jeg har jo opplevd det som et slags gjennombrudd. For derved kan man ikke underkjenne det heller, for da er det som blir løftet inn og som står i virksomhetsplanen”*

Dette er en tydelig indikator på at virksomhetsplanene er viktig for etablering av forståelse og forpliktelse nedover i organisasjonen. Oppsummert kan man si at oppdragene bærer lite preg av å inneholde beskrivelse av situasjon, motivere til konsensus eller skape forpliktelse for en plan utover det oppdragene genererer av natur. Disse forhold er derved forsøkt kompensert gjennom en tydelig plan for kommunikasjon hos de som er gitt ansvaret for planleggingen.

Underdirektør Borge uttrykker dette slik i intervju (2011-03-23):

*”Så har vi også satset veldig mye på dette som går på informasjon. Jeg er veldig opptatt av det som går på at vi skal selge implementering av HMS som noe positivt i organisasjonen. Magasinet som utgis heter derfor mulighetens arena [2 x pr år fra 2006]. Jeg tror at det har litt med reklamens makt, gjennom gjentakelse av budskapet blir det en del av bevisstheten. Det er nok mye mer snakk om HMS på alle nivåer i organisasjonen pr i dag. Det er større forståelse rundt begrepet. Det tror jeg at informasjon og gjentakelse av produktet har lagt grunnlaget for”*

Som Christensen sier i intervjuet er en annen viktig kommunikasjonskanal ut i organisasjonen den handlingsplan som er lagt for HMS. Denne formidles til alle underliggende arbeidsmiljøutvalg, og gjennom fokus på satsningsområder holdes denne levende. Tilsvarende mekanismer i forhold til implementering av strategi for sikkerhetsstyring finner vi i Sjøforsvaret.

Tronstad beskriver i intervjuet (2011-03-23) at

*”En gang pr år ble det avholdt sikkerhetsseminar. Fra å være en liten happening i auditoriet på taktikkskolen ved å samle de få interesserte for sikkerhetsfaget – gjerne maskinmestre og noen skipssjefer. Det ble til en sak til skipssjefer var forventet å delta på – i kinosalen HOS. Jeg synes dette var bra. Da GIS flyttet til Bergen var det riktig og viktig at lederen knyttet eierskap til dette. Og det ble GIS sitt seminar”*

Samtidig benyttet Tronstad seg av mekanismer i egen organisasjon. Gjennom etablering av ukentlig statusmøte for hele Kysteskadrens stab ble det bl.a. satt fokus på skader på personell, hendelser og sykdomsstatus (intervju med Tronstad 2011-03-23). Tilsvarende tiltak fant man også i Kystvakten. Her var rapporteringssystemet etablert tidlig, og gjennom etablering av en hovedmanual for driften sørget man for spredning av plan for implementering nedover i organisasjonen. Denne var for øvrig også svært sentral i forhold til forpliktelse av ledelsen i forhold til den øvrige implementering (Intervju med Malkenes 2011-03-25).

Tiltakene for å kommunisere planverket for HMS og sikkerhetsstyring ut i organisasjonen fremstår som middels tilfredsstillende. Planens forankring i ledelsen, og derved forpliktelse nedover i organisasjonen, ville vært svært mye tydeligere dersom hovedinnhold i planene var en del av den årlige styringsdialogen. Denne manglende forankring på ledernivå kan fremstå som en forsinkende faktor for implementeringen.

### 5.1.2 I hvilken grad er planen søkt benyttet for kontroll av den enkeltes adferd?

Planen som kontrollmekanisme for den enkeltes adferd er en forlengelse av planen som kommunikasjonsmedium. I denne sammenheng må kontroll tolkes som en detaljering av hvilken type adferd som forventes av den enkelte enhet eller individ for at strategien skal la seg realisere (Mintzberg, 1994). Den videre hensikt med kontrollfunksjonen vil være å måle effekten av denne adferd, for så å justere strategien.

Eksempler på planen som kontrollmekanisme for realisering av strategi finner vi i hvorledes rusforebygging og selvmordsforebygging har vært fokusert i strategi for HMS. Dette er eksempler på tiltak som ikke er lovpålagt, men hvor Forsvaret har utgitt direktiv og retningslinjer som en del av iverksetting av planverket. I disse engasjementene er det nedlagt store ressurser i form av årsverk, kursing og tiltak (Intervju med Borge, 2011-03-23 og Christensen, 2011-04-05). Tiltakene ivaretas gjennom verneorganisasjonen, og bidrar til positiv holdningsutvikling innen disse områdene. Av øvrige direkte tiltak kan nevnes overvåkning av overtidsbestemmelsene, der brudd på vernebestemmelser fører til tiltak fra arbeidsgiver (Intervju med Andersen, 2011-03-17). Et svært viktig punkt som regulerer den enkeltes adferd er krav til kurs innen HMS. Som en del av en kompetanseoppbyggingsplan stilles det krav til kurs for linjeledere og engasjerte i arbeidsmiljøutvalg. Dette er også eksempel på en direkte kontroll av den enkeltes adferd. Kompetanseoppbygging finner vi også som en del av plan for Sikkerhetsstyring. Her er styring av den enkeltes adferd etablert gjennom en modulbasert kompetansebyggingsplan, som skal følge den enkelte gjennom karrieren i Sjøforsvaret. På samme vis har kompetansekrav i forhold til stillinger om bord regulert den enkeltes adferd i forhold til utdanning og kursdeltagelse. Dette være seg tilfredsstillelse av STCW-konvensjonene<sup>10</sup>, eller tilfredsstillelse av Forsvarets egne fagspesifikke kurs. For øvrig kan krav til risikovurdering og innrapportering av uønskede hendelser og ulykker påpekes som en svært sentral del for oppnåelse av de strategiske målsettinger. Disse forhold er med på direkte å bidra til at den definerte adferd oppnås. Tiltak i forhold til krav til den enkeltes adferd kan fremstå som lav i henhold til teori. Ut fra en vurdering av de samlede tiltakspunkter i planprosessene, kan det fremstå som om viljen til regulering av den enkeltes adferd ikke er benyttet i den grad teorien beskriver. Dersom plan for HMS eksempelvis hadde inneholdt tydeligere regulering av sammenheng mellom ressurser og oppdrag for den enkelte medarbeider / avdeling ville dette løftet inntrykket relatert til kontroll av adferd til et middels nivå. Tilsvarende mekanismer kan nevnes for styring av sikkerhet. Ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider og avdeling i forhold til rapportering og kontroll ville kunne regulert den enkeltes adferd mot en raskere og bedre implementering.

---

<sup>10</sup> STCW = The Standards of Training, Certification & Watchkeeping

### 5.1.3 Delkonklusjon

En sammenfatning av hvorvidt rolle for planen er ivaretatt i disse to implementeringsløp kan kort konkluderes med at rolle for planen er ivaretatt i middels grad. Som det ble poengtert innledningsvis i seksjonen er mye av grunnlaget for en planprosess for implementering nettopp at disse forhold ivaretas. Det mest oppsiktsvekkende i det analyserte materiale er at disse planprosesser i mindre grad enn forventet søker å regulere den enkeltes adferd gjennom planverkets innhold. Noe av forklaringen til et slikt funn kan henge sammen med Forsvarets ledelsesfilosofi basert på intensjonsbasert ledelse. Dette innebærer en større grad av selvstendig forståelse for oppdraget på neste sjefsnivå enn det den strukturerte programmering tar høyde for. Den intensjonsbaserte ledelse rokker ikke ved maskinbyråkratiets forutsetning om toppstyrt linjeorganisasjon og sterkt fokus på kontroll. Ledelsesfilosofien åpner derimot opp for mulighet for initiativ i sjefens ånd – der sjefen ikke hadde kunnskap om disse muligheter da ordren ble gitt. Utfordringen i så måte er de forutsetninger som ligger til grunn for suksess ved intensjonsbasert ledelse – nemlig at høyere sjefs intensjoner må være så åpenbare at resultatet som leveres er innenfor de begrensninger som kan aksepteres.

## 5.2 I hvilken grad er planprosessen gjennomført i henhold til strategisk programmering?

Mintzberg beskriver i sin bok ”The Rise and fall of strategic planning” (1994) en systematisk prosedyre for programmering av strategi. I beskrivelsen er fallgruver i denne prosessen en sentral del. Jeg vil i det følgende vurdere den beskrevne plan for implementering av de to prosesser opp mot de faktorer som beskrives i teorien med et særskilt fokus mot de fallgruver teorien beskriver.

### 5.2.1 I hvilken grad er strategi for HMS kalibrert?

Kalibrering av strategien betyr i praksis at denne gjøres operasjonaliserbar. Denne prosessen beskrives av en rekke faktorer jeg har valgt å dele i to grupper. Det mest sentrale er innledningsvis å klargjøre hva strategien egentlig beskriver. Gjøre de implisitte antagelser eksplisitte (Mintzberg, 1994). I den første gruppen følger også en konsekvensbeskrivelse av strategiens bestanddeler, slik at den egner seg for artikulering i organisasjonen. Den andre gruppen jeg har valgt å sette fokus på er vurdering av hindre for gjennomføring. Denne analyseres i den andre del av denne seksjonen.

I forhold til strategi for helse, miljø og sikkerhet kan man si at uttrykksformen i strategidokumentet er svært kortfattet og direkte. Stortingsmelding nr. 22 (1997-98) sier at Forsvarets Personellpolitikk skal beskrive forholdet til HMS. Hva dette egentlig betyr oppfattes litt forskjellig. ObLt Andersen beskriver dette slik:

*”Men når stortinget behandlet dette i St. mld. 22 er det nok sannsynlig at stortinget tenkte HMS i tradisjonell forstand. Men Fmin og FD tenker nok aller mest på det som skjer ute. Og hva VG fokuserer. Problemet er da at du har forskjellige miljøer og styringssystemer, med biter av sammenhengen. Det burde henge tett sammen i felles tenkning og system, men slik er det ikke”* (Intervju 2011-03-17)

Men oppfatningene av strategien er ikke entydig. Admiral Finseth er av den oppfatning at HMS blir et snevert fokus og at det må sees i sammenheng med operativ sikkerhet. Fra et styringsmessig perspektiv må disse bygges sammen selv om de reguleres svært forskjellig uttrykker Admiralen (Intervju 2011-04-27). Dette er i kontrast til Prosesseier for HMS, Underdirektør Borge, som mener at: *”Ja men du kan se på det som så at de politiske signaler er lovverket. Når det blir grepet fatt i og implementert – så iverksettes egentlig de politiske føringer”* (Intervju 2011-03-23). Disse perspektiver representerer ulikheter i oppfatning rundt hvilke forhold strategien kan ha ment å favne. Selv om det i beskrivelsen er en uttalelse som fremstår som divergerende fra operasjonaliseringen, kan det ut fra intervjuet med Admiral Finseth tyde på en generell uttrykksform. På grunnlag av det øvrig innhold i intervjuet kan det fremstå som om det er preget av senere utvikling. Tilnærmingen understøttes likevel delvis i beskrivelsen U.dir. Christensen fremlegger (Intervju 2011-04-05), ved at kontoret som etablerte denne planen opprinnelig ble opprettet som et arbeidsmiljøkontor. Det var den kompetansen man hadde, og derfor ble det rettet mot AML. Christensen beskriver det som et dilemma at man ikke hadde en helhetlig HMS forvaltning. Oppsummert kan jeg stadfeste at planen tolker hva strategien skal inneholde, men at det reises tvil fra flere hold om hvorvidt denne tolkningen egentlig favner strategiens intensjon. Totalvurderingen tilsier likevel at klargjøring av strategien er innenfor den intensjon som lå til grunn for beskrivelsen. Beskrivelsen fra ObLt Andersen er i denne sammenheng sannsynligvis det best beskrivende, at Stortinget i første rekke anser lovverket for dekkende. Dette understøttes for øvrig av uttalelser fra Marit Nybakk (Intervju 2011-04-06) der hun påpeker at dette ikke var noe stort fokus i Stortinget, men at utfordringene ble brakt til overflaten ved serien av ulykker man hadde først på 2000 – tallet. Klargjøringen av denne strategien fremstår ut fra den foregående beskrivelse som middels godt ivaretatt. I og med at man i denne klargjøringsprosessen har innsnevret det lovmessige grunnlag til kun å fange Arbeidsmiljøloven, er det mye som tyder på at de øvrige lover også burde vært en del av strategien. På den annen side var eksempelvis miljøvern allerede ivaretatt, noe som kunne bidra til forvirring rundt omfanget.

Med intensjonen tilstrekkelig klargjort var det så viktig å styre unna ”Lost in translation”, en av

de største fallgruver Mintzberg beskriver i forhold til kalibrering av strategien. Med denne uttrykksformen pekes det på de nyanser strategien inneholder, og de små spissfindigheter som kan være utfordrende å oppfatte. Det er derved interessant å studere det grunnlaget som beskrives i nedbrytning av planen. Klarte man å uttrykke innholdet i HMS – begrepet i det første direktivet?

*”HMS-prosess ivaretar Forsvarssjefens ansvar innen helse, miljø og sikkerhet i henhold til kravene i HMS-lovgivningen og Forskrift om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid (IK-forskriften) i virksomheten. HMS-prosess skal fastsette mål og bidra til utvikling og ajourhold av faglige styringsdokumenter for HMS. Myndighetenes krav til et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid er listetopp i HMS forskriftens §5 og siteres her”*

(FO, 2001b).

Denne avklaringen fremstår som solid. Direktivet gjennomgår i detalj alle lovens paragrafer, og spesifiserer på en god måte hvilket ansvar både sentralt og lokalt ledd skal ivareta. Ved det tidspunkt der planen ble etablert, er jeg av den oppfatning at dette var en god nedbrytning av hva man ville oppnå. Og det var jo nettopp dette som ble sendt ut i skrifs form i organisasjonen. Underdirektør Christensen sier i intervjuet (2011-04-05) at Borge var en god strateg, hun var arkitekten bak det som skulle være handlingsplan for HMS allerede i 2001. Oppsummert kan vi si at gjennom et bevisst valg av strategiens siktemål, og en påfølgende detaljering av hvilke områder dette ville gjelde for, har man unngått å falle i fellen som er beskrevet. Dette vitner om en konsekvensbeskrivelse som i høy grad tilnærmer seg teoretisk utgangspunkt.

Når så planens virkeområde var klarlagt og planen brutt ned, kan jeg ta for meg den andre kategorien i kalibreringen. Hvilke hindre for gjennomføring identifiserte man i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplanen, og hvorledes ble disse vurdert. Borge vurderte risiko for implementeringsstrategien slik (Intervju 2011-03-23):

*”Dette er en militær organisasjon. HMS er et begrep der ute. (...)Vi har selvfølgelig utfordring i forsvaret som andre ikke har i den grad, og det er stor turn-over og utskifting av personell. Og igjen er stikkordet kompetanse*

Borge fremhever i intervjuet kompetanse som den sentrale risiko for manglende suksess. Dette er litt i kontrast til hva Underdir Christensen og ObLt Andersen uttrykker i sine intervjuer, der de begge påpeker at manglende enhetlig rapporteringssystem sannsynligvis var den største utfordring i forhold til å komme i mål med hele planen. Dette var en utfordring som for øvrig var



påpekt under arbeidstilsynets gjennomgang, og man kunne således forvente en høy prioritet på området. Likevel er man først i 2011 kommet til en løsning som kan fungere opp mot 80 % av det man har behov for (Intervju Borge 2011-04-05). Ser man derimot på opplæringsdelen er denne regulert gjennom eget direktiv, har blitt en del av sertifiseringsregimet og har vært målt på kontinuerlig. Her ble det altså iverksatt omfattende tiltak, mens det innen utvikling av rapporteringsregimet har vært de små skritts vei. Dette betyr, slik Underdir. Borge uttrykker det i intervjuet, at de kontinuerlige målingene man egentlig ønsker seg for å justere tiltak ble fraværende frem til 1998. Dette betyr i siste instans at Forsvarssjefen ikke har hatt fullstendig kontroll med HMS/AML situasjonen i virksomheten slik intensjonen var i denne perioden. Det er derfor i denne sammenheng betimelig å stille spørsmålstegn ved at utvikling av rapporteringssystem ikke fikk en høyere prioritet i planverket, i og med at tiltaket alene kunne rokke ved planens suksess. Her kan det tyde på at man ikke hadde et tilstrekkelig realistisk forhold til de risikoer man sto overfor i planprosessen. Denne del av planprosessen bærer ikke preg av at alle risikoer er tilstrekkelig reflektert, hvilket betyr en svekkelse av HMS strategiens kalibrering og jeg kategoriserer denne som lav i forhold til teoretisk beskrivelse.

### **5.2.2 I hvilken grad er strategi for Sikkerhetsstyring kalibrert?**

Strategien som er lagt til grunn i analysen er Generalinspektøren for Sjøforsvaret sine fokusområder for virksomheten i perioden 2000 til 2003. Strategien beskriver HMS i den operative del av sjøforsvarets virksomhet, altså der man ikke er underlagt strategi for HMS i Forsvaret. Denne strategien er i tråd med skriv fra Forsvarssjef i samme periode, hvor fokus var satt på sikkerhet i organisasjonen. Men slik som Generalinspektøren for Sjøforsvaret beskriver det, oppfattet han ikke disse føringene eller oppdragene. Disse er heller ikke avspeilet i styrende dokumenter for perioden. Daværende GIS erindrer det slik at Sjøforsvaret iverksatte tiltakene på eget initiativ, men fikk aksept for disse i ettertid (Intervju med Olsen 2011-03-28). Strategien ble utformet av Generalinspektøren og hans Stabssjef. Dette i form av beskrivelse av hva strategien hadde som formål, hvordan denne type fokusområder skulle behandles og ved konkretisering av oppdrag til prosjektgruppen for å gjennomføre planprosessen. Strategi for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret gjennomgikk så en stegvis tolkning og utdyping. Plangruppen avklarte med oppdragsgiver valg og innretning av den videre planprosess ved flere anledninger. I analysen av oppdraget beskriver prosjektgruppen i detalj hva de forstår med begreper benyttet i strategien, nettopp for å oppnå entydighet om oppdragsgivers intensjon. Ved en gjennomgang av styrende dokumenter, oppdragets beskrivelse, avgrensning av omfang og administrative forhold gjør

prosjektgruppen de implisitte antagelser eksplisitte (Visnes, 2000). Dette må kunne betraktes som at strategien klargjøres i høy grad.

Med utgangspunkt i denne klargjøringen startet arbeidsgruppen sin konsekvensbeskrivelse som skulle lede fram til et helhetlig planverk. Planverket som ble levert et år seinere (Visnes, 2001). beskriver prinsipielle forhold, kvalitetssikring av de vedlagte bestemmelsene og tiltak i linjen. Alle tiltak både i handlingsplanen og bestemmelsene som sådan rettet seg mot ansvarliggjøring av nivå 3 sjefer (dvs. sjefer underlagt Generalinspektøren for Sjøforsvaret). Gjennom definisjoner av sikkerhetsstyring og politikk for HMS ble det i disse konsekvensbeskrivelsene lagt rammer for det videre arbeid, men i mindre grad beskrev man hva og hvordan system for sikkerhetsstyring skulle bli til.

*”Jeg husker vi gikk ned på Kystvakt Sør bygget med oppdraget: Iverksett risiko vurdering i KV. Ingen av oss fem som satt der skjønnte hva dette var. Hva skulle vi med det, hva var det – hvordan kommer vi i gang med dette? Etter det skjedde det absolutt ingenting – fordi ingen fikk ansvar for det”* (Intervju med Løberg 2011-03-18)

Dette kan oppfattes som en mangelfull detaljering for den videre implementering. Det faktum at en ny arbeidsgruppe ble iverksatt for ytterligere konsekvensbeskrivelse av planen kan kanskje være nok et argument for at den opprinnelige detaljeringen ikke var tilstrekkelig. På sikkerhetsseminaret i april 2002 presenterte den nye arbeidsgruppen en ny plan for det videre arbeid, der tiltakene i linjen var noe mer spesifisert. Ansaret var nok engang rettet mot de samme nivå 3 sjefer, som i den påfølgende virksomhetsplan også fikk inn oppdrag med sikkerhetsstyring i porteføljen. Handlingsplanen beskriver kortfattet 14 punkter det må arbeides med for at strategien skal bli implementert. Disse spenner fra svært omfattende oppdrag som eksempelvis gjennomgang av all dokumentasjon, til det noe enklere oppdraget med etablering av sjøforsvarets havariutvalg. Men tiltaksplanen var nok engang ikke utredet med detaljert konsekvensbeskrivelse, og oppdragene som skulle ivaretas av de respektive sjefer ble detaljert videre på svært ymse vis. Løberg beskriver i intervjuet (2011-03-18) at det ikke var forankring i ledelsen i det hele tatt, og at grunnen til at det tok så lang tid var at det var kraftig motstand fra enkelte nivå 3 sjefer. En logisk slutning av dette kan således være at de samme sjefene ikke grep fatt i de oppdrag de var tildelt, og at planverket ikke ble detaljert ytterligere. Man kan således ikke snakke om fellen ”lost in translation” men heller bare ”lost”. Flagggkommandør Tronstad var i 2005 tiltrådt som Sjef for Kysteskadren og beskriver i intervjuet at det eksempelvis ikke var fokus rettet mot operativ sikkerhet ved Haakonssvern Orlogsstasjon og Sjøkrigsskolen. Begge hadde fartøyer. Når det da ble rettet fokus mot dette i Generalinspektørens ledermøter, ble det

ubekvem for de sjefer som ikke hadde tiltak på området. Dette understøtter også at ikke oppdragene ble tatt like alvorlig av alle nivå 3 sjefene. De tiltak som ble iverksatt var i denne perioden (2002 – 2005) i stor grad en ”bottom – up” tilnærming fra dedikerte medarbeidere med interesse for fagfeltet. Det betød i praksis at strategien aldri ble konsekvensbeskrevet i detalj, i og med at enkelte av de ansvarlige sjefer ikke hadde fokus på den videre planprosess.

*”Det som skjedde var at yngre kolleger, med stor interesse for fagfeltet, dyttet oss eldre offiserer i ryggen. Her har vi behov for en kulturendring, en holdningsendring... yngre offiserer fortalte oss eldre at her bør vi gjøre en bedre jobb”*

(Intervju med Tronstad 2011-03-23).

I og med at oppdragene ble fordelt på forskjellige organisatoriske ledd, ble det ikke etablert en helhetlig detaljert plan. Det betyr ikke at det ikke ble gjort tiltak i deler av organisasjonen, men problemet var at disse ikke var enhetlig styrt. Utslaget av dette var at man først i 2006, ved samling av ressurser rettet mot sikkerhet, fikk etablert en samlet plan med tilstrekkelig grad av detaljering (Intervju med Færestrand, 2011-05-06). Denne prosessen var således resultat av en intern omorganisering og endring av regulerende lover. *”Det som kom med lovgivningen har vært veldig drivende for fremdriften”* (Intervju med Malkenes 2011-03-25). Det kan hevdes at med ny skipssikkerhetslov ble sjøforsvaret underlagt en ”ny strategi”, i form av at Sjøforsvaret skulle tilfredsstille en sivil lov. *”Det som overrasket oss veldig når vi ble underlagt skipssikkerhetsloven var det at FD skulle lage forskrifter for hvordan dette skulle håndteres i sjøforsvaret. Forskrifter som definerte hva vi skulle etterleve(...) Men å få gjort dette arbeidet, på departements nivå – viste seg å være veldig vanskelig”*. (Intervju med Tronstad, 2011-03-23). Og nok engang kunne det se ut som den konsekvensbeskrivelse man ideelt sett skal utarbeide ved kodifisering av strategi uteble. Oppdrag relatert til denne loven ble heller ikke tatt inn i styringsdialogen. Nok en gang var dette en nedenfra og opp prosess. *”Vi gikk gjennom alle forskrifter som gjaldt, og kom med en anbefaling om ny forskrift. Den ble ikke tatt hensyn til”* (Intervju med Løberg, 2011-03-18). Totalt sett fremstår konsekvensbeskrivelse av strategi for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret som mangelfull og til dels fraværende. Det var som nevnt først i 2006 det ble etablert en noe mer detaljert plan for innføring av sikkerhetsstyringssystem, men denne var i liten grad gjenstand for kommunikasjon ut i organisasjonen. Det fremstår som om mye av fokus i perioden er rettet mot bevisstgjøring av mellomledernivået, og gjennom denne prosessen ble planen for den praktiske implementeringen skadelidende. Oppsummert vil jeg betrakte konsekvensbeskrivelse av strategi for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret som lav i henhold til teoretisk utgangspunkt. Det åpenbare tiltak som skulle vært gjennomført allerede ved første

konsekvensbeskrivelse i 2001 var en grundig detaljering av oppdragene i linjen, med tilhørende tidslinjal og rapporteringskrav.

Er det så relevant å snakke om at hindre for gjennomføring av strategien ble vurdert, i og med at planen er mangelfullt konsekvensbeskrevet. Allerede i statusrapporten fra oktober 2000 påpeker forprosjektet i sin del rapport at oppsummering av samtaler med nivå 3 sjefer kunne sammenfattes til: *”Ingen satt og ”ventet” på at sikkerhet skulle bli et satsningsområde, alle var enige i at sikkerhet er viktig, ingen mente at manglende sikkerhet var et problem innen eget ansvarsområde. Argument som at ”nå må vi ikke få flere oppgaver” ble brukt. GIS synes å ha en motivasjonsutfordring”* (Visnes, 2000). Disse holdninger og utfordringer beskrives som en rød tråd gjennom de rapporter som fremlegges av prosjekt gruppen. Intervjuene underbygger det samme. Alle poengterer det faktum at det skjer ingen ting før det er etablert et tydelig sjefsfokus på alle nivåer, og man blir målt på resultater. Både generalinspektørene og representant fra nivå 3-sjefene uttrykker dette i intervjuer. Årsakene som beskrives finnes i skalaen fra oppdrag sett opp mot ressurser til det mer kulturelt dominerte med gammel militær tankegang. Med denne inngangsverdien tok prosessen mange år, og ble avløst av en lovpålagt ”strategi”. Det er nærliggende å tenke seg at mellomlederes innvirkning på implementering av strategi burde vært viet enda større fokus i forprosjekteringen og fra Generalinspektøren. Planprosessen i forhold til en vedtatt strategi for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret betegnes av flere av intervjuobjektene som en ”bottom-up” prosess, der fagmiljøer på utførende nivå har vært tvunget til å påvirke mellomledernivået over tid. Enkelte hevder også at styringsprinsippene i Sjøforsvaret ikke helt ut benyttes, og at betegnelsen ”ansvar skal gjøres gjeldende” kan bli en papirtiger. Den påpekte risiko som ble fokusert i kalibrering av strategien ser ut til å ha gitt innvirkning på resten av implementeringsløpet. Dette på tross av at lavere deler av organisasjonen har søkt å motvirke denne risikoen. På tross av at man ikke evnet å imøtekomme den tydelig påpekte risiko i planprosessen er det her påpekt en stor risiko for at strategien ikke lar seg realisere. Det er derved naturlig å konkludere med middels grad av samsvar mellom teori og gjennomføring.

### **5.2.3 I hvilken grad er strategiene for HMS og Sikkerhetsstyring konvertert?**

Konvertering av strategien er den siste del av den strategiske programmering. Steget tar for seg reformulering av mål, og en gjennomgang av policy og stående ordre for organisasjonen. Konverteringen tar også for seg forandringer i rutineoperasjoner i organisasjonen, som eksempelvis budsjett- og rapporterings prosedyrer. Hele konverteringen blir av Mintzberg beskrevet som en utfordring for organisasjonen som sådan. Budsjettene blir på et eller annet vis

justert som følge av en strategiendring, men denne prosessen kan ta tid. Det er derved en del å hente på effektivisering av en strategisk planprosess i forhold til konverteringen.

I hvilken grad har så strategiene som her studeres tatt inn over seg en konvertering av strategi? Utgangspunktet for implementering av strategi relatert til HMS var nettopp krav til utarbeidelse av en helhetlig personellpolitikk som også favnet helse, miljø og sikkerhet. Dette ble en tydelig del av Forsvarets Personellhåndbok fra 2002. Med basis i verdigrunnlaget og utarbeidelse av en tydelig politikk for ivaretagelse av HMS er denne delen av konverteringen ivare tatt. I plan for sikkerhetsstyring er dette gjort på samme vis. Plangruppen beskriver tilsvarende som for HMS både mål og politikk for området. Det spesielle som skal bemerkes i denne sammenheng er at politikk for HMS i Sjøforsvaret blir en fellesbetegnelse for all HMS -aktivitet, og inkluderer både internkontroll og Sikkerhetsstyring for operativ tjeneste (Visnes, 2001). Dette er for så vidt ryddig i forhold til styrende dokumentasjon, i og med at det i direktiv for HMS sies at *”Den enkelte selvstendig administrerte enhet (SAE)/Driftsenhet i Forsvaret (DIF), kan etter behov utarbeide utdypende politikk”* (FO, 2001b). Således kan det sies at politikk og mål er reformulert til å favne de nye strategier for HMS og Sikkerhetsstyring. Disse tilfredsstillende derved teoretisk tilnærming i høy grad.

Når det gjelder budsjetter er situasjonen en noe annen. Utgangspunktet for arbeid med HMS er at dette skal inngå som en naturlig del av den daglige drift. Det er intensjonen at det ikke skal skilles ut egne budsjettposter for finansiering av aktiviteter relatert til HMS, og således ”tvinge” den respektive sjef til å innarbeide dette som en del av den løpende drift. Dette lot seg ikke gjennomføre i startfasen for HMS arbeidet sentralt. Gjennom Forsvarssjefens prioritering av området ble det etablert en handlingsplan, og med den fulgte det et budsjett. Dette ble gjort for å synliggjøre Forsvarssjefens satsning, hvor man også anbefalte dette gjennomført på lokalt nivå (Intervju Borge, 2011-03-23). Dette kom i tillegg til dedikerte stillinger i organisasjonen for ivaretagelse av HMS, noe som også kan sees i et budsjettmessig perspektiv. Sett i forhold til det teoretiske implementeringsløp er dette en riktig måte å gjøre det på. Når det gjelder Sjøforsvarets implementering av sikkerhetsstyring, ble dette budsjettet over ordinære budsjettposter. I intervju sier Adm. Olsen at han informerte Forsvarssjefen om hva han hadde tenkt å gjøre, og fikk aksept for det. Forutsetningen var at det skjedde innenfor ordinære budsjetter, og det kostet jo etter hvert noen millioner (Intervju Olsen, 2011-03-28). Gjennomføringen av planprosessen ble i denne sammenheng kalt prosjekt, og man benyttet prosjektmidler for gjennomføringen. Dette var også tilfelle da man skulle innføre rapporteringssystemet SAFIR, da dette også ble betegnet prosjekt og finansiert deretter. Det som ble gjennomført av aktiviteter og utdanning ble finansiert

gjennom ordinær styringsdialog, og måtte således prioriteres som oppdrag gjennom den ordinære budsjettprosess. Dette følger således tanken for hvorledes HMS – arbeid ideelt skal gjennomføres, men har betydelig svakheter i et implementeringsløp. Denne delen av konverteringen fremstår derved som ufullstendig for implementering av strategi for sikkerhetsstyring. Her ser vi at de to strategiprosessene skiller lag, ved at HMS ivaretar budsjetteringen i høy grad mens sikkerhetsstyring derimot ivaretar dette til dels i linjen og betraktes som lav tilfredsstillelse i forhold til teori.

Det siste poeng som fremheves ved konvertering av strategi er eventuelle justeringer av stående ordre i organisasjonen. Dersom planen benyttes som kontrollmekanisme for å justere den enkeltes adferd, er det behov for endringer av prosedyrer. Prosedyrer som ble etablert i forbindelse med implementering av strategi for HMS var direktiv for selvmordsforebygging og direktiv for rusforebygging. Disse skulle gi retningslinjer på to felt som var av svært viktig forebyggende karakter. Retningslinjene hadde til hensikt å forebygge samt etablere mekanismer for ivaretagelse av arbeidsmiljøet der det ble funnet grunnlag for å støtte den enkelte medarbeider. Tiltakene var derved med å dekke opp både helse, miljø og sikkerhetsaspektet i det daglige virke (Intervju Christensen, 2011-04-05). Av andre mer regelverksorienterte tiltak kan nevnes bevisstgjøring og kontroll av overtidsregelverket. Dette gjennom formalisering av regelverk innen arbeidstidshåndhevelse. Alle disse direktivene og regelverkene er eksempler på at strategi for HMS hadde utgitt nye/endrede prosedyrer i konverteringssteget av prosessen. Konverteringen av strategi for sikkerhetsstyring gjennomførte på sitt vis noe av det samme. Den omtalte BFS regulerte på et overordnet nivå fokusområder for implementering av sikkerhetsstyring. Samtidig utga gruppen også forslag til regulering av tiltak ved ulykker samt rapportering og granskning av ulykker og uønskede hendelser. Disse to siste var til dels svært detaljerte, og regulerte således de to delene av sikkerhetsstyringen på en grundig måte. Dette er de klareste eksempler på hvorledes prosedyrer og bestemmelser ble regulert ved konvertering av strategi for sikkerhetsstyring. Oppsummert betrakter jeg derfor de to som likeverdige på dette punktet med en middels grad av oppnåelse for justering av prosedyrer i organisasjonen.

#### **5.2.4 Delkonklusjon**

Planprosessen for strategisk programmering av HMS og sikkerhetsstyring skiller seg i det vesentlige fra hverandre når det gjelder kalibrering av strategi. HMS - miljøet startet med et mandat som kunne rutes tilbake til Stortinget, og hvor etatsledelsen tok aktivt grep for å iverksette denne strategien. Dette ble gjort gjennom en kalibrering av gitt strategi som stemmer

overens med teorien i middels til høy grad, selv om man i ettertid kan konstatere at risikostyringen ikke traff alle utfordringer. Sammenligningsvis kan man ikke si at strategi for sikkerhetsstyring har fulgt et like tydelig løp. På tross av klart og tydelig satsningsområde fra Generalinspektøren for Sjøforsvaret i år 2000, ble kalibrering av planen gjort noe mangelfull. Til tross for en tydelig klargjøringsprosess kan det rettes kritikk mot hvorledes konsekvensbeskrivelse av planen ble gjennomført. Intensjonen til plangruppen var nok de beste, men det kan vitne om en overvurdering av organisasjonens evne til å prioritere det videre arbeidet. Når det gjelder konvertering av strategiene i planverket fremstår de to prosessene som jevne, gjennom en middels gjennomført konverteringsprosess. Implementeringsløpet hadde nok også for sikkerhetsstyringen sin del tjent på en konkretisering av budsjetter. Dette er nok en viktig forpliktende faktor der man kan unngå at enkelte områder faller bort i tverrprioritering på lavere nivå.

## 6 Konklusjon

### 6.1 Den røde tråden i studien og svar på spørsmålet om prosessene har vært styrt

Innfallsporten til denne studien har vært min forundring over utfallet av besluttede strategier, og hvor lang tid det tar før de faktisk materialiseres. De innledende spørsmål til studiens tema var preget av manglende kunnskap om de strategiske prosesser, gjennomføring av virkelig implementering i Forsvaret og en viss naivitet over organisasjonens vilje til å gå i samme retning internt. Når jeg startet studien var det med hensikt å forstå prosesser, ikke etablere ny teori. Med utgangspunkt i et fagområde jeg hadde noe kjennskap til fra før ønsket jeg på en metodisk og analytisk måte å finne en form for "sannhet" rundt implementering av strategi for HMS og Sikkerhetsstyring. Ved å ta utgangspunkt i en strategi som var nedtegnet fra det politiske nivå ønsket jeg å følge en rød tråd nedover i organisasjonen over en periode på 10 år. I dette bildet var min oppfatning at man med helse, miljø og sikkerhet mente alle deler av organisasjonen, og ikke bare den "kontorbaserte". Det betød at jeg måtte snevre inn det organisatoriske omfanget, og valgte ut fra egne kunnskaper Sjøforsvaret som studieobjekt. Tidsperioden jeg valgte som avgrensning var ut fra en oppfatning om at man i denne perioden beveget seg fra en overordnet strategi til en konkretisering av virkelige tiltak. Dette er for så vidt blitt både bekreftet og avkreftet i denne studien, avhengig av hvem man spør. For at jeg i det hele tatt skulle kunne analysere noe som helst måtte jeg i studien basere dette på en eller flere teoretisk tilnærminger - eventuelt utarbeide modeller og korreksjoner av eksisterende teori. Ut fra mitt formål med studien fremsto det som nærliggende å ta utgangspunkt i etablert teori på området, der jeg gjennom studiet hadde kjennskap til Mintzberg sin bok om strategier (Mintzberg, 1994). Boken

har stort fokus på strategiutvikling kontra planlegging, men beskriver også implementering av strategier i organisasjoner med spesielle kjennetegn. Det kan argumenteres for at det ville gitt bedre vitenskapelig forståelsesnivå dersom jeg hadde benyttet flere teorier for sammenligning. Ut fra mitt formål med oppgaven valgte jeg likevel å fokusere en idealisert teori, for å kunne si noe om det spesifikke praktiske implementeringsløpet. Dette for å kunne sette fokus på områder der organisasjonen har forbedringspotensialer. Jeg valgte som sagt en normativ teori av Henry Mintzberg, beskrevet som strategisk programmering. Teorien ble operasjonalisert for mitt formål, der jeg endte opp i to kategorier for analyse. Selv om kategorien ”Rolle for planen” fremheves som en årsak til planlegging, anså jeg dette som så sentralt i akkurat denne studien at jeg ønsket å stille spørsmål rundt temaet. Den andre kategorien jeg fokuserte i datainnsamlingen rettet seg mot detaljering og omsetting av strategien. Resultatene jeg analyserte meg frem til var preget av noen motstridende funn, men kunne i hovedsak oppsummeres tydeligere for det som ble beskrevet som en strategi for HMS/AML i forhold til hva som var tilfelle for strategi for sikkerhetsstyring. Strategien for HMS/AML var i den lykkelige posisjon at lovens bokstav gjorde seg gjeldende samtidig som planleggerne fikk drahjelp av Arbeidstilsynets gjennomgang av virksomheten. Gjennom avvik man ikke kunne la stå ubesvart av hensyn til omverdenen, hadde implementeringsprosessen for HMS/AML betraktelig bedre rammevilkår enn planleggingsprosess for sikkerhetsstyring. Oppfyllelse av ”rolle for planen” hadde en del svakheter for begge strategier der den i større grad kunne vært benyttet for kontroll av den enkeltes adferd for å lykkes med implementeringen. Erkjennelsen av manglende bruk av planen som kontrollmekanisme gjelder også for strategi for sikkerhetsstyring. Her er i tillegg planen som kommunikasjonsmedium heller ikke utnyttet til det fulle. Noe av årsaken ligger nok i planens mangelfulle detaljeringsgrad, med et litt for overordnet fokus. De gjennomførte sikkerhetsseminarer var ikke alene nok til å spre budskapet om innføring av sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret. Den første kategorien som ble analysert kan derved tillegges en middels grad av oppnåelse for begge strategier i forhold til den ideelle beskrivelse.

I hvilken grad kan vi så snakke om måloppnåelse for den andre teoretiske kategorien jeg analyserte opp imot. Dette er hvorledes planprosessen er gjennomført, det vil si i hvilken grad den er kalibrert og konvertert. Her er det store skiller mellom de to planleggingsprosessene på hvorledes de er kalibrert; hvilket vil si klargjort, konsekvensbeskrevet og risikovurdert. Strategi for HMS fremstår som middels bra, men den største fellen man gikk i var undervurdering av risikofaktorer implementeringen ville støte på. For sikkerhetsstyring derimot var konsekvensbeskrivelse av planen i for stor grad på et overordnet nivå, og innholdet i planen lot seg vanskelig omsette i full bredde. Dette gjør at implementeringsprosessen for sikkerhetsstyring



kommer middels ut i forhold til kalibrering av strategien. Når det så gjelder konvertering av strategiene er disse to implementeringsløpene vurdert som likeverdige med uttelling middels til høy. De tar begge for seg reformulering av politikk og mål, samt at de beskriver nye prosedyrer for ivaretagelse av de enkelte daglige gjøremål. Budsjettmessig har prosess for HMS/AML en liten styrke gjennom tydeliggjøring av økonomi i planverket, selv om dette strider mot intensjonen for implementering av dette fagfeltet. Et tydeligere fokus på de økonomiske forpliktelser som skulle følge implementeringsløpet ville nok også falt positivt ut for sikkerhetsstyring sin del.

Vurderingene følger i tabells form i vedlegg D.

Det totale bildet skulle tilsi at implementeringsprosess for HMS/AML har kommet ut av sitt løp noe over middels i forhold til teorien, og derved kan vi si at prosessen har vært en middels styrt prosess. For sikkerhetsstyring er derimot gjennomføringen vurdert til noe under middels i henhold til den idealiserte prosess for strategisk programmering. Således blir konklusjonen at styringen av denne prosessen har vært litt under middels. Totalt sett betyr det at utfallet av hele studien tilsier at prosessene relatert til implementering av strategi ender på et middels nivå, og at det derved er forhold som kan forbedres. Årsakene til disse utfallene vil jeg spekulere litt rundt i kapittel 7 der jeg setter fokus på forslag til videre forskning.

## **6.2 Vurdering av studiens bekreftbarhet, overførbarhet og troverdighet**

*Bekreftbarhet* dreier seg om hvorvidt beskrivelsen av et fenomen er riktig (Jacobsen, 2005, ss. 213 - 222). De fenomen som beskrives i denne studien, etableres gjennom dybdestudie av to ulike implementeringsløp innenfor samme fagområde. Styrken i beskrivelsen er den sammenligning de to utgjør mot hverandre gjennom beskrivelse av kryssende interesseområder internt i organisasjonen. Dette utgjør en form for test mot andre enheter. Svakheten er naturlig nok at dette skjer innenfor samme organisasjon, og ville vært styrket ved å sammenligne med helt andre enheter. Et annet argument som styrker studiens bekreftbarhet er at tidligere implementeringsstudier av andre fenomen i Forsvaret har fremvist tilnærmet likelydende funn og konklusjoner. Dette er med å bygge opp under studiens interne gyldighet. Denne ville nok ha vært ytterligere forsterket dersom tidligere studier var utført med forskjellig metodisk tilnærming. Hva angår kildemateriale i denne studien er det ingenting som indikerer at respondentene i intervjuene har unnlatt å fortelle sin virkelighetsoppfatning på en helhetlig måte. Intervjuobjektene er som tidligere beskrevet plukket ut på grunn av sin nærhet til temaene og inngående kunnskaper. Dette skulle i denne sammenheng styrke bekreftbarheten i studien. En

sentral utfordring ved denne type studier er hvorledes innsamlet materiale kategoriseres, og deretter analyseres. I valg av kategorier for dataene i denne studien er den teoretiske nedbrytning aktivt benyttet. Det kan likevel rettes kritikk mot sammenslåing av enkelte faktorer fra teorien, i og med at det i det vesentlige ble gjort for å gjøre materialet håndterbart. Det er tilstrebet å slå sammen de faktorer som naturlig hører sammen, slik at de samlet utgjør de kategorier det er analysert ut fra. Det vil si at datamateriale er tolket inn i de kategorier som av natur ser ut til å falle sammen. Jeg kan således stille spørsmål ved om en annen kategorisering og tolkning av innsamlet informasjon kunne endt opp med en annen konklusjon enn det som er beskrevet. Jeg er av den oppfatning at endring av kategorisering ikke vil gi seg utslag i endret konklusjon. Dette fordi kategoriene som er benyttet for analyse nettopp er sterkt hengt opp i teorien, og at faktorenes orden på en måte er likegyldige. Det helhetlige bildet som søkes beskrevet ville ikke endres av hvorvidt en faktor var flyttet til en annen kategori for analyse. Egenvurderingen er derfor at studien i middels til høy grad er bekreftbar.

*Overførbarhet* beskriver i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres (Jacobsen, 2005, ss. 222 - 225). I kvalitative studier er generalisering ofte ikke hensikten, men kan ha en viss verdi for å si noe om hvorvidt konklusjonene fra studien har gyldighet i andre deler av organisasjonen. Jeg vil hevde at konklusjonene i denne studien vil kunne finne likhetstrekk også i andre deler av organisasjonen. Dersom tilsvarende undersøkelse var foretatt med Hæren som utgangspunkt ser jeg det som sannsynlig at deler av de funn som her er presentert ville vært representert også i et slikt materiale. Det begrunnes med at det teoretiske utgangspunkt som er benyttet for studien er beskrivende for hele virksomheten, og ikke kun Sjøforsvaret. Forsvarets særegenheter vil representeres i alle deler av Forsvarets virksomhet. På den annen side kan det argumenteres for at sterke sub-kulturer ville ha påvirket utfallet i en annen retning, og at dette derved svekker en mulighet for generalisering. Derfor vil jeg hevde at det totalt sett er middels sannsynlig at de funn som her er presentert har overføringsverdi til andre deler av virksomheten. Den eneste mulighet for å avdekke en slik sammenheng er gjennom tilsvarende studier i andre deler av organisasjonen.

*Troverdighet* for studien beskriver i hvilken grad det er trekk ved selve undersøkelsen som har skapt de resultater vi har kommet fram til (Jacobsen, 2005, ss. 225 - 229). Jeg har i kapittel 3 beskrevet den metodiske tilnærming, der jeg også argumenterte for valg av intervjuobjekter. Selve intervjuene ble foretatt på den enkeltes kontor, der intervjuet ble tatt opp på lydbånd. Alle respondenter var forelagt spørsmålsstillingene jeg ønsket belyst, men ble gitt mulighet til å fortelle historien med egne ord og kronologi. Enkelte av intervjuobjektene (2 stk) hadde jeg

kjennskap til fra før, noe som kan være en uheldig tilnærming da intervjuobjektet vil kunne uttrykke seg på en annen måte enn om dette kjennskapet ikke var tilfelle. Dette ble drøftet innledningsvis i intervjuet, noe som burde være tilstrekkelig til å dempe en slik svakhet ved intervjuet. Etterarbeidet fra intervjuene ble nitidig gjennomført med transkribering av intervjuene og kategorisering i henhold til faktorene for analyse. Plassering av enheter i kategorier er ikke sjekket ut med andre, men er basert på min tolkning av dataene. Dette er selvfølgelig en svakhet ved studien, men en konsekvens av tid og ressurser til rådighet. Alle sitatene som er benyttet i oppgaven er sjekket ut med det enkelte intervjuobjekt og derved godkjent for bruk. Oppsummert vil jeg si at jeg betrakter troverdigheten i denne studien for å være høy, men ville vært ytterligere styrket dersom flere hadde bidratt i kategorisering av dataene.

## 7 Forslag til videre forskning

Jeg har tidligere i denne studien vist til annen forskning på temaene implementering av miljøstrategi og sikkerhetsfokus i Forsvaret. De konklusjoner som var utfallet av tidligere forskningsmateriale er interessant å vurdere i sammenheng med konklusjonene i denne studien. Studien for implementering av miljøvern konkluderte i grove trekk med at manglende ledelsesfokus i stor grad ble kompensert med engasjement fra lavere deler av organisasjonen (Hernes, 1996, s. 86). Disse trekkene er gjenkjennbare i forhold til innsamlet materiale i denne studien også. Henimot samtlige intervjuobjekter som ble spurt om implementering av de to strategiene viste til at denne prosessen var de små skritts vei. I tillegg ble det for sikkerhetsstyring poengtert at det var en prosess som i stor grad bar preg av innføring nedenfra i organisasjonen. Dette var også noen av de sentrale funn ved iverksettingsanalyse av regjeringens miljøpolitiske målsetninger (Hernes, 1996). Hvilke spørsmål kan vi stille oss relatert til disse funn. I intervjumateriale i denne studien er det to forhold som går igjen i mange av intervjuene, uttrykt på noe forskjellig vis. Det er i hvilken grad den øverste ledelse uttrykker en omforent strategi, og hvorledes lavere sjefsnivå (mellomledere) har påvirket planprosessen for implementering av strategiene. Noen av uttalelsene er relativt klare på dette punkt:

*”Dette var helt nye regimer som skulle innføres, som ikke vi var vant til i sjøforsvaret. Og det var veldig mange gamle som sa at VUTO har vi, sikkerhetskonsepter har vi – hva skal vi med noe mer. Det er mye holdninger det dreier seg om.”*

(Intervju med Olsen, 2011-03-28)

*”Det som skjedde var at yngre kolleger, med stor interesse for fagfeltet, dyttet oss eldre offiserer i ryggen. Her har vi behov for en kulturendring, en holdningsendring. ... Hvor yngre offiserer fortalte oss eldre at her bør vi gjøre en bedre jobb.”*

(Intervju med Tronstad 2011-03-23)

*”Ja. Hele veien har det gått fra bunnen av og blitt presset oppover. En slik prosess skulle man ønske var omvendt – at man fikk styring fra ledelsen. Organiser og iverksett ift oppdrag. Men, det har vært den tunge veien. Å dytte snøballen oppover hele veien”*

(Intervju KK J Løberg, 2011-03-17)

Dette var kun noen eksempler på at forskjell i forståelse, kultur og historie har betydning for et implementeringsløp. Det er da naturlig å sette fokus på det nivået i organisasjonen som enten kan være flaskehalser eller pådrivere ved iverksetting av vedtatte strategier. I studien av sikkerhetsstyring refereres det til manglende vilje blant enkelte av nivå 3 sjefene til faktisk å gjennomføre de oppdrag som var en følge av den besluttede strategi. Forskning utført på mellomledersjiktets innvirkning på endringsprosesser stadfester at vi ikke har en tydelig forståelse av hvorfor mellomledere noen ganger bidrar aktivt i forhold til endringer, mens de andre ganger aktivt arbeider for ikke å implementere besluttede endringer (Hope, 2009). Jeg vil derfor anbefale at videre forskning setter fokus nettopp på mellomledersjiktet i Forsvaret og deres innvirkning på implementering av strategier. Dersom det avdekkes sammenhenger vil det være naturlig at den strategiske ledelse fokuserer nettopp denne delen av organisasjonen i planleggingsprosessen for å få til en forbedring av strategi implementering.

## 8 Litteraturliste

- Arbeidstilsynet. (1977). *Forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg*. Hentet fra <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19770429-0007.html>.
- Arbeidstilsynet. (1996). Systematic health, environmental and safety activities in enterprises  
Hentet 19. mai 2011, fra <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=78622>
- Arbeidstilsynet. (2011). Roller i HMS-arbeidet. Hentet 15. mars 2011, fra <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=207363#Arbeidsgiver>
- LOV 1977-02-04 nr 04: Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (1977).
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2005). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Boyesen, K. (2003). *Risikopersepsjon, En innføring i fagfeltet*. Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap Hentet fra <http://www.dsb.no/no/Hygiene/Publikasjoner/2003/Tema/Risikopersepsjon---en-innforing-i-fagfeltet-/>.
- Brekke, B., & Visnes, P. T. (2000). *Prosjekt "Egenkontroll innen sikkerhet" statusrapport og forslag til endring av oppdrag*: Marineinspektoratet [Arkivnr. i Doculive: 2000/941-3/MARINSP/350].
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: SAGE.
- FD. (2004). *IVERKSETTINGSBREV TIL FORSVARETS MILITÆRE ORGANISASJON FOR GJENNOMFØRINGSÅRET 2005*. Oslo.
- Finseth, G. T. (2005). *Høring - Ny skipssikkerhetslovgivning, NOU 2005:14*. Oslo: [Arkivnr. i Doculive: 2005/049057.003/FORSVARET/40].
- FO. (1998a). *Forsvarets verdigrunnlag*. Oslo: Forsvarets overkommando
- FO. (1998b). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar 2000 - 2005*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- FO. (2001a). *Forsvarets personellhåndbok*. Oslo: Hentet fra <http://www.ntl.no/ikbViewer/Content/3480/FORSVARETS%20PERSONELL%20H%C5NDBOK.PDF>.
- FO. (2001b). *FSJs direktiv for organisering og gjennomføring av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) i Forsvaret*. OSLO: Forsvarets Overkommando / Personellstaben.
- Forsvarsdepartement. (2010). Vedtar forelegg etter dødsulykke på Rena. Hentet 18. mai 2011, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2010/Vedtar-forelegg-etter-dodsulykke-pa-Rena.html?id=597540>
- Forsvarsdepartementet. (1997). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999 - 2002*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-22-1997-98-/8.html?id=191484>.
- Forsvarsdepartementet. (1998a). *Handlingsplan: Forsvaret og miljøvern*. Oslo: Hentet fra <http://www.regjeringen.no/fd/html/miljo/index.html>.
- Forsvarsdepartementet. (1998b). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Oslo: Regjeringen.no Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-22-1997-98-.html?id=191476>.
- Forsvarsdepartementet. (2002). *Iverksettelsesbrev for St.prp. nr. 55 (2001-2002)*. Oslo: FD Hentet fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/rapporter\\_planer/planer/2002/iverksettelsesbrev-for-stprp-nr-55-2001-2.html?id=102030](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/rapporter_planer/planer/2002/iverksettelsesbrev-for-stprp-nr-55-2001-2.html?id=102030).
- Forsvarsdepartementet. (2004a). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo.

- Forsvarsdepartementet. (2004b). *Ot.prp. nr. 60 (2003-2004) Om lov om personell i Forsvaret*. Oslo: regjeringen.no Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/otprp/20032004/otprp-nr-60-2003-2004-.html?id=178072>.
- Forsvarsdepartementet. (2011). Fakta om Forsvaret 2011. Hentet 19. mai 2011, fra [http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Fakta2011\\_norsk\\_lett-utgave-uten-striperaster.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Fakta2011_norsk_lett-utgave-uten-striperaster.pdf)
- Forsvarsstaben. (2009). Direktiv for virksomhets- og økonomistyring. Hentet 18. februar 2011, fra [http://www.mil.no/multimedia/archive/00130/Direktiv\\_for\\_virkso\\_130590a.pdf](http://www.mil.no/multimedia/archive/00130/Direktiv_for_virkso_130590a.pdf)
- Frisvold, S. (2004). *Forsvarssjefens direktiv for HMS-utdanning i Forsvarets militære organisasjon*. Oslo: FST.
- FSTS. (2010). *Håndbok i stabstjeneste for Forsvaret*. Oslo: Forsvarets Stabsskole.
- Halmrast, Ø. (2009). Forsvaret lærer av feilene som er gjort. *Mulighetenes Arena*.
- Handelsdepartementet, N. o. (2006). *Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*. Oslo: Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/otprp/20052006/otprp-nr-87-2005-2006-.html?id=189725>.
- Hernes, B. (1996). *Miljøvern i forsvaret: en iverksettingsanalyse av regjeringens miljøpolitiske målsetninger*. Universitetet, Oslo.
- Hope, O. (2009). *Essays on Middle Management Responses to Change Initiatives*. Ph.D., NORGES HANDELSHØYSKOLE, Bergen.
- IMO. (2010). Introduction to International Maritime Organization. Hentet 24 februar 2011, fra <http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx>
- Interpellasjon Stortinget. (2003). Forhandlinger i Stortinget nr. 32. Hentet 14. januar 2011, fra <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/031120/5/>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Løvland, T., Prestvik, J., & Skjerve, E. (2004). Slik unngår du "omstillingssyken"! *Forsvarets Forum*.
- Magerøy, N., Baste, V., Bondevik, K., Haukenes, I., Moen, B. E., Møllerløkken, O. J., et al. (2004). En spørreundersøkelse om arbeid og helse blandt ansatte i Sjøforsvaret (Vol. Rapport 1, 2004). Bergen: UiB.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.
- Olsen K. B. (2002). *BFS 1.5.1 Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret*.
- Olsen K. B. (2000). *Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret - godkjenning av konsept og retningslinjer for linjens deltagelse i det videre arbeidet*. [Arkivnr. Doculive: FO/SST 26/1-2001; 2001/1954-2/FO/SST/3].
- Ottesen, R. (2003). *Forsvarssjefens arbeidsgiveransvar innen helse, miljø og sikkerhet (HMS)*. Oslo: FHAMU.
- Roos, G., Krogh, G. v., Roos, J., & Boldt-Christmas, L. (2010). *Strategi: en innføring*. Bergen: Fagbokforl.
- Sannes, K. A. (2000). HMS-rett i Forsvaret.
- Sjøforsvarsstaben. (1999). *DOK 3 for perioden 2000 - 2005*. (27071999). Oslo: FO/SST.
- Skipssikkerhetsutvalget. (2005). *På rett kjøl; Ny skipssikkerhetslovgivning*. (NOU 2005: 14). Oslo: Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/nou-er/2005/nou-2005-14.html?id=154924>.
- St. meld. nr. 22 (1997-98). (1998). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002. Hentet 15. januar 2011, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-22-1997-98-.html?id=191476>

- Statistisk Sentralbyrå. (2004a). 372 Bedrifter etter næringsområder og størrelsesgrupper. 1. januar 2004 Hentet 19. mai 2011, fra <http://www.ssb.no/aarbok/2004/tab/t-1001-372.html>
- Statistisk Sentralbyrå. (2004b). Forsvarets Personell 2004. Hentet 19. mai 2011, fra <http://www.ssb.no/emner/00/minifakta/no/source/tab0401.html>
- Stortinget. (2003). *Interpellasjon fra repr. Nybakk om økt sikkerhet under førstegangstjenesten*. Oslo: Hentet fra <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/031120/5/>.
- Visnes, P. (2000). *Prosjekt "Egenkontroll innen sikkerhet" i Sjøforsvaret. Statusrapport og forslag til endring av oppdrag*. (2000/941-3/MARINSP/350). Bergen.
- Visnes, P. (2001). *Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret - sluttrapport*.

## Vedlegg

### Vedlegg A: Intervjuguide

#### Oppgavens formål og innhold:

- ⇒ Oppgaven skrives som en masteroppgave ved Forsvarets stabsskole
- ⇒ Det skal være en studie relevant for Forsvaret, der man demonstrerer metodisk tilnærming
- ⇒ Utgangspunkt for denne oppgaven er normativ teori om strategi implementering. Dette gir grunnlag for analyse av positive/negative forhold i forbindelse med innføring av strategi for Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS) / Sikkerhetsstyring.
- ⇒ Sikkerhet er fokusområde der jeg ser på Sjøforsvaret som case, men med knytningen mot Forsvaret på strategisk nivå

#### Formaliteter intervju:

- ⇒ Ønsker å ta intervjuet opp på lydbånd
- ⇒ Ønsker å kunne referere uttalelser (ikke anonymitet)
- ⇒ Direkte sitater godkjennes av deg før de eventuelt benyttes skriftlig i oppgaven
- ⇒ Intervjuets varighet estimert til 60 minutter

#### Generelle momenter innledningsvis i intervjuet:

- ⇒ Kan du kort beskrive din funksjon i perioden 1998 – 2008 der du har vært aktør i arbeid med HMS / sikkerhetsstyring
- ⇒ Hvordan oppfatter du en eventuell forskjell på HMS og sikkerhetsstyring?
- ⇒ Anser du at implementering av en strategi for dette området bør forventes å følge normal strategiimplementering i Forsvaret? – eller finnes det særegenheter for saksområdet?

#### Beskrivelse av iverksetting av strategi for HMS (herunder sikkerhetsstyring) i Forsvaret

1. Kan du med egne ord beskrive de viktigste hendelsene, aktører og tiltak (herunder planer, oppdrag og oppfølging) ved innføring av HMS system i Forsvaret i perioden 1998 – 2008.  
(Kan du i beskrivelsen vektlegge forholdet til operativ HMS. )
2. Kan du også beskrive innføringen av system for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret, med sammenhengen til overordnet system for HMS.



### **Særskilte spørsmål til ”Rolle for planen”**

1. Hvorledes ble strategiske planer kommunisert i organisasjonen? Denne planen spesifikt?
2. Var eksterne aktører involvert – og i så tilfelle hvorledes kommuniserte man planen?
3. Hvilke kontrollmekanismer er benyttet for denne planen?

### **Særskilte spørsmål til ”Gjennomføring av planen”**

1. Uttrykkes strategien tilstrekkelig klar til å formalisere den operasjonelt, slik at konsekvenser kan utredes i detalj?
2. Gjøres eksplisitt antagelser i strategi implisitte i planverket (intensjonen klargjøres)?
3. Vurderes større hindre for gjennomføring (risikostyring av implementeringen)?
4. Er alle forhold tatt med i vurderingen slik at inkonsistens og manglende samsvar avdekkes og fjernes?
5. Er strategien omformulert slik at den slik at den kan nyttiggjøres for andre i organisasjonen?
6. Er ressursallokering og måling av ytelse hos ledere i organisasjonen en del av planen?
7. Går planen fra brede mål til presise mål (”lost in translation”)?

### **Særskilte spørsmål relatert til ”Sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret”**

1. Når kan man anse at arbeidet med iverksetting av system for sikkerhetsstyring (SSS) i Sjøforsvaret startet? Og når hadde man evt. et system på plass?
2. Hvilke oppdrag og oppfølging var dette arbeidet underlagt?
3. Var det etablert en ”rød tråd” i arbeidet fra strategisk nivå (FD) gjennom etatens ledelse og ned til Sjøforsvarets ledelse?
4. Ble det gjort organisatoriske håndgrep for å iverksette systemet (SSS)?
5. Hvilke relasjon til lover og regler ble etablert i forhold til systemet (SSS)?
6. I hvilken grad beskrev planverket sammenhengen mellom system for sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret og Forsvarets overordnede system for HMS?
7. I hvilken grad gjorde ulykker som eksempelvis totalhavari av KNM Orkla seg utslag i arbeidet?
8. Hvorledes formaliserte man samarbeidet mellom operativ virksomhet og materiell eier i Forsvarets Logistikk Organisasjon?
9. Ble ansvar og myndighet formelt avklart? Hvor ble det forankret?

**Vedlegg B: Informasjonsskriv til intervjuobjekter**

Fra  
OK Brynjar Grimholt  
Student  
Forsvarets Stabsskole/Master studiet

Til  
XX XXX XXXX  
XXXXX XXXXX

**Iverksetting av strategi for helse, miljø og sikkerhet****Bakgrunn**

Jeg går for tiden 2. året på Forsvarets Stabsskole og skal i den forbindelse skrive en master oppgave om iverksetting av strategi for helse, miljø og sikkerhet i Forsvaret. For å gjøre studien håndterbar har jeg valgt å innsnevre det dypere case til en studie av Sjøforsvaret.

Du har i perioden 1998 til 2008 tidvis vært en aktør i denne prosessen, og vil således kunne komme med verdifull informasjon om dette arbeidet.

**Litt om min bakgrunn**

Etter maskinteknisk utdanning tjenestegjorde jeg fra 1993 til 2005 i fregattvåpenet. Dette kun avbrutt av krigsskole 2. Etter sjøtjeneste har jeg høstet erfaring både fra Kysteskadren samt Forsvarets Logistikk Organisasjon. Kombinasjonen av praktisk erfaring og akademisk plattform har gitt grobunn for interesse for hvorledes prosesser styres og følges opp i Forsvaret. Interessen er i denne oppgaven rettet mot implementering av strategi for HMS / sikkerhetsstyring.

**Litt om oppgaven**

Utgangspunktet i denne studien er fokus på omsetting av strategi til planer i Forsvaret. Dette belyses gjennom en iverksettingsstudie av strategi for HMS (sikkerhetsstyring). Jeg forsøker gjennom denne oppgaven å belyse styrker og svakheter for hvordan prosessene er gjennomført. Jeg har til hensikt å analysere funn opp mot teori om hvordan vi kan forstå organisasjoner og iverksetting av strategi. Det teoretiske fundamentet for oppgaven er hentet fra organisasjonsteoretikeren Henry Mintzberg.

**Min forespørsel:**

Jeg ønsker å snakke med sentrale aktører i prosessen for implementering av strategi for HMS (sikkerhetsstyring) i Forsvaret. I den forbindelse ønsker jeg å gjennomføre et intervju med deg.

Dersom du er villig til å stille opp på dette hadde jeg satt pris på en tilbakemelding, slik at vi kan avtale tidspunkt for intervju.

Med hilsen  
OK Brynjar Grimholt  
Forsvarets Stabsskole / Masterstudiet

## **Vedlegg C: Brev vedrørende informert samtykke**

### **1 Innledning**

I henhold til forskningsetiske retningslinjer skal deltakere i et forskningsprosjekt ha mulighet til å sette seg inn i forskningsprosjektets innhold, og hvilke konsekvenser det eventuelt vil ha å bidra til studien. Hensikten med dette brevet er todelt. For det første skal brevet gi respondentene en mulighet til å sette seg inn i studiens innhold og hva studien skal brukes til. For det andre har brevet til hensikt å gi respondentene mulighet til vurdere om man ønsker å la seg intervju.

### **2 Litt om oppgaven**

Jeg går for tiden 2. skoleår på Forsvarets stabsskole. Jeg skal i den forbindelse skrive en master oppgave om innføringen av strategi for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i Forsvaret. Under min tid på stabsskolen har interessen for hvordan organisasjoner fungerer blitt ytterligere styrket. Oppgaven vil ha fokus på implementering av strategi. I den forbindelse ønsker jeg å se på hvordan prosessen ved iverksetting av strategi for HMS ble gjennomført. Jeg skal gjøre en case studie av Sjøforsvaret, basert på dokumenter og intervjuer med sentrale aktører. Jeg ønsker å holde studien ugradert.

Når oppgaven er ferdig leveres den til sensur på Forsvarets Stabsskole. Her vil den vurderes av både intern og ekstern sensor. Oppgaven vil være offentlig tilgjengelig gjennom Forsvarets Høgskoles Bibliotek, både i papir og elektronisk format.

### **3 Intervjuenes forløp**

Intervjuene vil foregå som et delvis strukturert formelt intervju. Jeg anslår at de vil vare omtrent en time. Intervjuene vil bli tatt opp som lyd – fil, og nedtegnes i etterkant.

Jeg anser i utgangspunktet intervjuet som ugradert og behandler informasjon i forhold til det.

I oppgaven ønsker jeg å referere til ditt navn og din stilling i Forsvaret. Du vil dermed være identifiserbar i materialet som publiseres. Dersom du har ønske om å være anonym i oppgaven, ber jeg om at du gir meg beskjed, slik at jeg kan etterkomme dette ved å utelate din stillingsbeskrivelse. Datamaterialet anonymiseres og lydopptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen 31.07.11, med unntak av de personopplysninger som etter ditt samtykke publiseres i oppgaven. Direkte sitater vil forelegges informant for godkjenning.

Det er frivillig å delta i studien, og samtykke til deltagelse kan trekkes tilbake dersom du ønsker det.

Vedlegg D: Tabellarisk oversikt over funn

	Rolle for planen		Gjennomføring av planprosessen					
	Media	Kontroll	Kalibrering		Konvertering			
			Klargjøring	Konsekvens- beskrivelse	Risiko	Mål / policy	Budsjett	SOP
HMS	M	L	M	H	L	H	H	M
Sikkerhetsstyring	M	L	H	L	M	H	L	M
Samlet vurdering	M/L		M		M/H			